



УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ КАК ФИЛОСОФСКАЯ И ПРИКЛАДНАЯ ПРОБЛЕМЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА И ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ПОВЕСТКА¹

УДК 351/354

Владимир Николаевич Южаков

доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва.
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Ярослав Юрьевич Старцев

кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела философии Института философии и права УрО РАН, г. Екатеринбург.
E-mail: y.startsev@gmail.com

В статье рассмотрены вопросы общей методологии управления развитием, ее востребованность и применимость в сфере государственного и муниципального управления. В отношении государственного и муниципального управления рассмотрены ограничения и условия перехода от управленческого влияния на процессы развития к управлению развитием. Такой переход связан а) с пониманием развития как особого типа изменений, как системы изменения целостности развивающегося явления; б) с возможностью превращения развития из цели результата управленческих усилий в непосредственный объект управления (в орудие повышения эффективности базовой деятельности); в) с использованием продуктивных составляющих самоорганизации развития как объектов управления, в том числе циклов и механизма системной дифференциации развивающегося целостного явления. Выявлены принципиальные ограничения и достаточно узкие возможности управления развитием. Они соотнесены с условиями других видов управленческой деятельности (управление обратимыми изменениями, влияние на развитие). Обзор подходов к управлению развитием с учетом особенностей логики этого процесса и практики управления развитием приводит авторов к выводу о необходимости разработки междисциплинарной исследовательской программы, направленной на выявление, обобщение и технологизацию механизмов государственного и муниципального управления развитием социально-экономических явлений.

Ключевые слова: развитие, управление развитием, региональное развитие, управление изменениями, государственное управление.

¹ Статья подготовлена на основе научно-исследовательской работы, выполненной по государственному заданию 2014 г. Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации № 114120370190.

Тема развития, в частности общественного развития, являлась одним из фундаментальных направлений размышлений в рамках европейской классической философии. Пик ее общественно-политической популярности пришелся на XIX в. вкуче с идеей прогресса, а попытки активного внедрения идеи развития в управление государством и управление развитием приходится преимущественно на середину XX в. Начало текущего столетия вновь актуализирует эту проблематику.

Тема развития является на сегодняшний день весьма распространенной в исследованиях, посвященных проблемам управления, в том числе управления государственного. Практика управления развитием также весьма обширна и многообразна, если судить об этом по количеству предлагаемых стратегий, программ, планов и отчетов. Однако популярность термина сочетается с неопределенностью результатов. Отчасти это связано с тем, что в управленческой практике взаимодействие с процессами развития недостаточно дифференцировано: во-первых, не дифференцируется воздействие на развитие и на другие типы изменений; во-вторых, как правило, не различаются управление развитием и влияние на развитие. Такая недифференцированность типов изменчивости и форм влияния управленческой деятельности на процессы развития затрудняет разработку и использование специальных методов управления, адаптированных именно к процессам развития, к задачам управления развитием.

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

В современной исследовательской литературе и в официальных документах развитие чаще всего понимается как процесс изменений, направленный на совершенствование чего-либо, процесс улучшения или роста, обусловленный целеориентированным вмешательством заинтересованных субъектов, чаще всего – государства [Pieterse 2010]. Однако такое сужение объема понятия деинструментализует его: чуть ли не любое целенаправленное изменение можно понимать как развитие, но тогда мы теряем возможность анализировать и использовать особенности развития как особого типа изменений. В значительной степени подобное упрощение связано с тем, что в программно-целевом управлении доминирует парадигма технических систем, где действительно любое развитие представляет собой усовершенствования, производные исключительно от активности управляющего субъекта, а из характеристик объекта значительными параметрами являются лишь пригодность и степень сопротивляемости материала.

Не случайно исследователи многих авторитетных документов, посвященных стратегическому управлению, из свойств объекта, подлежащих анализу, выбирают преимущественно риски и угрозы. Это именно те характеристики, которые описывают инертный объект, сопротивляющийся воздействию, но не развивающийся самостоятельно [Анкета... 2014]. Управленческая практика зачастую и эти характеристики сводит к набору формальных показателей.

Между тем современная теория саморазвивающихся систем (именно в контексте этих концепций имеет смысл говорить о социальном развитии и возможности управления им) сформулировала многие особенности данного типа систем, предполагающие совершенно иную парадигму и иной подход к управлению развитием. Такой подход основан на анализе специфики управления и собственной активности, в частности аутопойетичности [Матурана, Варела 2001], механизмов развития системы общества как системы коммуникаций [Луман 2006; Луман 2007], развития как результата системной координации самостоятельной активности разных акторов [Crozier, Friedberg 1977; Луман 2007], самоорганизации процессов развития [Южак 1981; Южак 1986], самореферентности социальных систем [in 'T Veld et al. 1991; Луман 2009].

Понимание развития как специфической формы изменчивости, обладающей особой продуктивной активностью, позволяет сформировать понимание управления развитием (в том числе технологическим, экономическим, социальным). При этом необходимо учитывать конкретно-исторические формы эволюции социального управления (государственного и муниципального) и его влияние на процессы развития в обществе. Условиями освоения возможностей каждой конкретной формы социального управления являются: а) понимание развития как особого типа изменений (системы изменения целостности развивающегося явления); б) возможность превращения развития из цели в результат, реализованный в непосредственном объекте управления в качестве орудия повышения эффективности базовой деятельности; в) использование продуктивных возможностей самоорганизации развития, представленного в качестве объекта управления, в том числе циклов и механизма системной дифференциации развивающегося целостного явления. Авторы про-анализировали результаты анализа и оценки с этой точки зрения современных теоретических и фактических притязаний на управление развитием, реальных попыток управлять развитием, в том числе со стороны субъектов государственного и муниципального управления.

Развитие как объект управления: структура и динамика. Развитие понимается нами как необратимое изменение, связанное с трансформацией целостности, с приобретением нового качества целостного развивающегося явления. Развитие не только представляет собой процесс изменения, но и включает в себя образ результирующего состояния развивающейся системы. Оно осуществляется на трех одновременно реализуемых, но далеко не сразу осваиваемых субъектами управления, уровнях детерминации:

– на уровне факторов развития: его зависимости от множества относительно самостоятельных факторов, участвующих в нем или влияющих на него;

– на уровне самодетерминации развивающегося явления: зависимости процесса от сущностного содержания явления как системы этих факторов;

– на уровне самодетерминация развития: зависимости от порождаемого в процессе функционирования способа возникновения нового, от формы развития.

Возможность управления развитием возникает по мере освоения субъектом управления в интересах управления возможностей самодетерминации развития, в том числе возникающего в результате деятельности человека [Южаков 2011].

Изменения природных и социальных явлений имеют разные основания и проявления, но каждая форма изменчивости может рассматриваться как потенциальный объект управления. Объект управления – это управляемые звенья, элементы системы управления, а также формы их изменчивости, воспринимающие управляющее воздействие со стороны других элементов.

Классификация объектов управления в этом динамическом аспекте будет включать (по возрастанию сложности) следующие явления: 1) изменяющиеся в своих свойствах и отношениях *вещи* (в предельно общем значении понятия, включающем общество, сферы общественной жизни, людей, коллективы, технику); 2) *обратимые процессы* (технологические процессы, функционирование производства, улучшение отдельных параметров данного поколения техники); 3) собственно *развитие*, то есть систему изменений, организованную относительно становления качественно нового результата; 4) *метаразвитие*, то есть развитие надиндивидуальных для данных развивающихся объектов таксономических групп. Самостоятельность развития как формы изменчивости, его специфическая активность являются наиболее общим основанием превращения развития в объект управления. С этой позиции важно, что оно может занимать разное место в структуре управления: стать более или менее отдаленным результатом, целью, объектом. Большинство существующих притязаний на управление развитием, в том числе в сфере государственного управления, связаны в настоящее время с отождествлением управления развитием с той или иной степенью влияния на процессы развития, на восприятие его в качестве цели развития. На наш взгляд, реальное управление развитием может быть основано на превращении развития в непосредственный объект управления.

Управление каким-либо объектом понимается прежде всего как его инструментализация. Целью управленческого воздействия является достижение результата, не связанного с объектом управления, который оказывается лишь инструментом, произвольно манипулируемым для достижения нужного результата. Орудие (средство) базовой деятельности (производственной, творческой) превращается в объект управления ради повышения продуктивности и эффективности базовой деятельности. Соответственно и

развитие становится объектом управления тогда, когда появляется возможность использования его в качестве такого орудия в интересах повышения продуктивности, эффективности базовой деятельности (например производства). Управлять развитием – значит относительно произвольно менять форму проявления целостности развития, направлять его собственную активность в интересах преобразования предмета базовой деятельности в качестве средства повышения ее продуктивности, эффективности.

Управление развитием в социальной (в частности государственной и муниципальной) сфере предполагает использование самодетерминирующегося процесса развития путем изменения его формы или направленности для достижения общественно значимых целей. Таким образом, управление развитием оказывается одним из способов достижения таких целей, то есть одним из способов государственного и муниципального управления.

Специфика этого способа управления определяется прежде всего спецификой его объекта. Востребованность именно управления развитием повышается в тех случаях, когда некоторые процессы развития оказываются все более значимым фактором общественной жизни. Так, повышение роли инноваций, рост значения самообразования и становление образования на протяжении всей жизни, разрастание межэтнических или межконфессиональных конфликтов, дифференциация и рост потребления представляют собой процессы развития растущей важности для различных сфер общественной жизни (соответственно, для экономического производства, образовательной системы, межнациональных отношений и потребительского рынка). Достижение общественно значимых результатов в этих сферах требует специализированного управления теми процессами развития, которые оказываются столь значимыми, будь то рутинизация инноваций или формирование механизмов профилактики, либо минимизация межэтнических конфликтов. В свою очередь, управленческое освоение развития требует как анализа его механизмов, так и разработки технологий такого управления. Последнее замечание представляет собой краткое обозначение двух начальных этапов формирования управления развитием как устойчивого вида деятельности государственных и муниципальных органов. Полный перечень этапов можно представить следующим образом: 1) выявление, в том числе на основе имеющегося опыта, механизмов развития и механизмов управления развитием в сфере внимания государственных и муниципальных структур; 2) разработка, в том числе на основе имеющегося опыта, технологий государственного и муниципального управления развитием; 3) апробация, внедрение и корректировка технологий управления развитием в практику деятельности государственных и муниципальных органов.

Очевидно, что механизмы развития будут существенно различаться в зависимости от объекта развития. Между тем общие черты самого процесса развития дают основание для поиска и разработки общих управленческих процедур и технологий.

Фокус внимания: ключевые отличия развития от других типов изменений. Основой механизмов любого развития является цикличность, последовательное прохождение одних и тех же этапов. В самом общем виде

цикл развития представляет собой движение от исходной формы целостности через ее относительную расчлененность (нестабильное состояние системы) – к новой форме целостности. Вместе с тем цикл развития каждого объекта конечен, у него есть начальная и финальная фазы и соответствующее каждой из них качество. Цикличность как повторяемость относится не к единичному объекту, а к однотипным объектам и однотипным процессам развития. Заданность этапов развития, их последовательности и связанного с каждым из них нового качества, устанавливает естественные ограничения для управления развитием. Таким образом, анализ любого развивающегося объекта ввиду управления им предполагает предварительное выявление свойственного данному процессу цикла развития, определение основных характеристик каждого этапа (последовательность, длительность, характеристики нового качества, индикаторы, отражающие каждый из этих параметров). Цикличность не только отражает общую последовательность этапов развития, но и характеризует итерационный механизм развития, подробно рассматриваемый современной теорией самоорганизующихся систем [Босенко 2001].

Многие изменения имеют циклическую организацию, однако обязательный атрибут развития – качественный характер этих изменений. Следовательно, на каждом этапе объект отождествляется с новыми существенными свойствами, сохраняя при этом изначальную целостность в отношении которой осуществляется развитие. Идентификация нового качества в отличие от несущественных свойств, обладание которыми не влияет на изначальное тождество объекта, представляет собой серьезную теоретическую и эмпирическую проблему. Наряду с рассматриваемыми здесь свойствами развития определение качества зависит и от установок субъекта, особенно в сфере государственного и муниципального управления: меняющиеся критерии социальной значимости могут серьезно повлиять на переоценку тех или иных изменений в сторону их качественного, либо, напротив, вторичного характера.

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

Вне зависимости от того, имеет ли процесс развития данного объекта эволюционный или революционный характер, именно внутренняя динамика определяет ход и результат этого процесса: любое развитие представляет

собой саморазвитие. Это, в свою очередь, влечет за собой два существенных следствия: во-первых, содержание и механизмы развития заложены в значительной степени в природе самого объекта и ею предопределены; во-вторых, развитие требует собственной активности развивающегося объекта, что как минимум означает необходимость соответствующих условий и ре-сурсов, а в случае субъектного характера развития и должной мотивации. С точки зрения управленческой практики, роль саморазвития в ожидаемых изменениях не сводится только к связанным с особенностями объекта ограничениям в отношении результата. Обратной стороной этих ограничений является существенная экономия управленческих усилий в ситуации, когда большая часть работы по реализации развития спонтанно осуществляется самим объектом [Найшуль 2005].

Спонтанный и во многом самоорганизующийся процесс развития ориентирован на определенный результат, развитие всегда телеологично. Это означает и предсказуемость результата развития (по крайней мере если нам известны подобные результаты для других объектов того же типа и управляющие их достижением закономерности), и его неизбежность при условии, что развитие не будет прервано за счет вмешательства внешних факторов. Управленческая практика может опираться на прогнозируемость результатов с помощью совершенствования планирования и корректировки ожидаемого результата.

Важной чертой, обуславливающей специфику развития, является его системность. Структурированность процесса и взаимозависимость его отдельных частей не оставляют управленцу иного выхода, кроме системного анализа объекта управления с учетом трех его аспектов: объект управления как система (целостное явление), системность внешней среды, системная организация самого процесса управления. Однако системная организация развивающегося явления имеет и обратную сторону: неизбежная нестабильность переходного этапа, ослабление структурных связей в процессе формирования нового качества.

Проблемы развития. Попытки управления развитием сталкиваются с некоторыми типовыми проблемами, возникновение которых неизбежно, а степень изученности пока еще недостаточна. Во многих случаях развитие направлено в неопределенное (неизвестное) будущее, и с этой точки зрения возможности управления развитием в значительной степени зависят от используемого инструментария прогнозирования. Несмотря на многообразие таких инструментов существующие методики, как правило, не позволяют достоверно прогнозировать появление нового качества, а тем более прогнозировать его свойства как новой целостности. Исключением являются хорошо изученные циклические процессы, но и в этом случае достоверность прогноза радикально снижается, если речь идет о принципиально новом качестве, а не о воспроизводстве уже имевших место процессов развития. Как следствие, попытки управления развитием (даже если они небезосновательны) оказываются связанным с несводимыми рисками: от избыточности и затратности в случае, когда наблюдаемое изменение не ведет к возникновению нового качества – до негативных социальных по-

следствий в случае, когда направленность и итог развития не соответствуют целям общества и субъекта управления.

Сформировавшееся в результате развития новое качество не всегда является доступной для наблюдения и использования форме. Его априорная новизна неизбежно порождает проблему узнавания. Новое качество вступает в противоречие с системной, и в частности с управленческой инерцией, что делает развитие неуправляемым ввиду нераспознанности объекта управления. Широко обсуждаемая в терминах «устаревших методов», «устаревших подходов», эта проблема формирует угрозу систематического отставания субъекта управления от фактической динамики объекта. Возможно, поиск решений этой проблемы имеет смысл вести в сфере сравнительного анализа и в области технологизации обратной связи.

Несмотря на очевидность теоретического различия развития как объекта управления и развития как цели и/или результата управленческих усилий в собственно управленческой практике эти установки часто оказываются смешаны. Одним из следствий становится превращение развития в самоцель, как в случае стимулирования инноваций и управления их разработками при отсутствии условий для последующего внедрения. Возникающее противоречие между масштабными управленческими издержками и мизерностью социально значимого результата чревато не только ситуативными рисками (затратность, демотивация), но и угрозой девальвации управления развитием как самостоятельного вида управленческой деятельности. Формирование такой системы показателей деятельности, которая стимулировала бы исполнителей и контрагентов к достижению конкретных результатов, не умаляя при этом роли глобальных целей и общих принципов, остается универсальной управленческой задачей. Вместе с тем для управления развитием она имеет принципиальное значение.

Еще одна специфическая проблема заключается в параллельном или взаимосвязанном существовании научного, управленческого и обыденного подхода к управлению развитием и в их недифференцированности в управленческой практике. Наиболее распространенные aberrации такого рода – это смешение внутренних закономерностей развития явления и целей субъекта («воспитание растений» по-лысенковски), смешение частных и общих целей деятельности, ситуативный и часто случайный выбор критериев принятия решений. В существующей литературе данную проблематику анализируют преимущественно в терминах обеспечения профессиональной квалификации, профилактики конфликта интересов и борьбы с коррупцией, оптимизации обратной связи в государственном управлении.

С учетом традиционных представлений о развитии как о прогрессе, оно может иметь консервативный характер, а управление развитием – лишь усиливать это свойство. В частности, речь идет о ситуациях, когда управление развитием отдельных однотипных объектов есть лишь воспроизводство, достижение уже известного, повторение некоторого качества, полученного ранее объектами того же типа. В общем случае – это ситуация, когда субъективно новое качество не является непременно объективно новым, тем более новой целостностью.

Подобная ситуация создает все необходимые условия для консервативной политики и для сведения множества частных констатируемых случаев развития к обеспечению рутинного функционирования более общей системы. Зачастую такая деятельность соответствует интересам общества и целям государства. Следовательно, притязания на управление развитием могут оказаться востребованными и консервативной политикой. Вместе с тем консервирующий характер попыток управления развитием может вступать в противоречие с господствующими установками по этому поводу. Так, парадигма догоняющего развития, безусловно, способствует именно консервативной трактовке управления развитием.

Проблематика развития некоторых явлений как угрозы, которая требует противостояния и ограничения, формулируется преимущественно не только в рамках парадигмы устойчивого развития, но также и ситуативно, в частности применительно к мобилизационным и конфликтным социальным процессам, либо к развитию дезинтеграционных тенденций. Помимо того, что решение этой проблемы предполагает изменение установки по отношению к развитию, возникает более общая ситуация сложности отнесения этой задачи к числу возможных форм управления развитием. В частности, если процесс развития обеспечивает формирование нового качества, остается не ясным, приведет ли ограничение этого процесса к отсутствию данного нового качества вообще, или оно проявится в какой-то иной форме.

Наконец, особого внимания заслуживает проблема нисходящего этапа развития (или проблема пост-развития, как ее иногда характеризуют в современной литературе) применительно к социально-экономическим процессам [Rist 2013]. Как общетеоретический принцип цикличности, так и имеющийся опыт наблюдений и исследований, говорят о том, что непрерывное развитие невозможно, рано или поздно развивающийся объект начинает деградировать. В общем виде выходом из этой ситуации является замена эволюционирующего явления на равноценный с дальнейшим повторением цикла развития либо существенные трансформации, значительно меняющие ключевые свойства явления, превращающие его в нечто иное, в отношении которого возможные векторы развития формируются заново, уже на новых основаниях. Применительно к управленческой практике это означает необходимость прогнозирования тех этапов, когда развитие неизбежно переходит в нисходящую фазу с соответствующей проработкой сценариев реагирования управляющего субъекта.

Управление развитием в современной управленческой теории и практике. Разработка специальных подходов к управлению развитием требует предварительного анализа бытования термина в современной исследовательской литературе. В контексте государственного и муниципального управления речь чаще всего идет о проблемах социально-экономического развития, будь то развитие территорий, отраслей или организаций. Основная терминологическая, категориальная проблема, мешающая выявить специфику развития как управляемого процесса, заключается в регулярном сведении развития к росту, как правило направленному на совершенствование. Упрощение процесса развития до процесса достижения задан-

ных количественных показателей оставляет за скобками как внутреннюю динамику объекта, так и особенности качественных изменений.

Практические следствия такой интерпретации часто оказываются череваты серьезными издержками, в частности непредсказуемыми негативными последствиями, возникающими в итоге многократно критикованного неконтролируемого роста [Dar, Cooke 2008] или ненадежность результатов государственного воздействия в случаях, когда достижение качественно нового состояния подменяется количественными изменениями, легко деградирующими при ослаблении управленческого воздействия [Leys 1996; Ореховский 2002]. Не удивительно, что наиболее масштабные проекты этого рода, например меры поддержки социально-экономического развития развивающихся стран (сама терминология здесь достаточно показательна [Rist 2013]) или проекты централизованного строительства нового общества и нового типа человека завершились скорее неудачно. Истощение ресурсов субъекта управления или бессмысленные траты средств оказались неизбежным следствием отсутствия внимания к внутренней динамике «развиваемых» объектов, а также неверной оценки их потенциала и ожидаемого нового качества [Скотт 2005].

Вместе с тем многие экономические, политологические и управленческие исследования посвящены именно специфике развития социальных объектов как особого типа изменений с учетом уникальных характеристик этих процессов [ср.: Каганский 2012; Максимов 2005; Triandis, Weick 2010]. Но они часто теряются в общей массе литературы, трактующей развитие как любые изменения, направленные к лучшему. Сформировавшаяся в самостоятельное направление исследований концепция устойчивого развития ориентирована именно на поиск равновесия между управленческими усилиями и логикой саморазвития управляемого объекта. Однако все чаще она сводится к экологической проблематике, которая, конечно, не исчерпывает вопроса [Lopez, Toman 2006].

Здесь, однако, возникает другой вопрос: каким образом и в какой мере можно управлять процессами (само)развития, чем отличается управление развитием от поддержки развития и иных форм влияния на него? Ответить на этот вопрос в общем виде мы попытались выше, но применительно к различным типам социальных явлений такой ответ по мере их конкретизации становится гораздо более сложным и неоднозначным. Наиболее простые варианты связаны с ситуацией, когда развитие как явление рассматривается субъектом управления только в одном ключе, то есть не является комплексным. В этом случае сравнительно легко идентифицировать фактические и возможные качественные состояния явления и моделировать процесс развития как его направляемый переход к новому качеству, к новой целостности.

Достаточно наглядными примерами такого рода являются образовательные проекты, от борьбы с неграмотностью до создания критической массы специалистов определенного профиля [Старцев 2012], а также некоторые строительные и транспортные программы и опирающиеся на конституционный дизайн проекты трансформации политических институтов

[Гельман 2000]. Об этом убедительно свидетельствует практика и политическая теория последних десятилетий. Вполне управляемым оказывается и развитие социальных конфликтов, от эпизодического массового протеста до военного противостояния. Несмотря на то, что традиционная конфликтология характеризует это изменение как деградацию конфликта, с точки зрения внутренней динамики процесса мы имеем дело именно с его развитием, особенно если результатом является устранение исходного противоречия [Dobry 1992]. Во всех таких случаях управление развитием предполагает 1) изначальный выбор одного из возможных качественных состояний объекта, предопределенных его природой и внутренней динамикой, в качестве цели управленческого воздействия, 2) управленческое вмешательство, структурирующее процесс развития и придающее ему необходимую форму, 3) создание или учет и поддержку механизмов саморазвития. Собственно, эти характеристики можно считать граничными условиями управления развитием. При отсутствии хотя бы одного из них мы имеем дело либо с целенаправленными изменениями, которые вполне управляемы, но не обладают всеми свойствами развития, либо с влиянием на развитие, которое в отличие от управления может лишь замедлять или ускорять идущие независимо от субъекта управления процессы.

В целом можно сделать вывод о том, что управление развитием возможно в том случае или в тех отношениях, в каких результаты или формы развития поливариантны.

Обратной стороной сравнительной организационной простоты управления единичными, намеренно изолированными аспектами социальных процессов является неоднозначность результатов при взаимодействии этих обособленных тенденций с реальной комплексностью общественной жизни. Эта проблема выходит за рамки данной статьи, однако подчеркивает необходимость разработки и внедрения специальных механизмов и технологий управления развитием, которые тем более актуальны, чем сложнее управляемый объект. Практика государственного и муниципального управления дает множественные примеры как удачного, так и неудачного управления развитием комплексных социальных объектов. Наибольшее количество примеров обнаруживается в двух сферах управленческой деятельности: управление организациями и управление муниципалитетами. Оба эти случая объединяет ряд общих характеристик: наглядность системной организации объектов управления, сравнительно небольшие и в силу этого обозримые масштабы, наглядная граница между системой и внешней средой, очевидность саморазвития и самоорганизации [ср.: Комаров 2013; Ореховский 2002; Logan 1987]. Уровень осознания и технологизации проблем управления развитием в этих сферах далек от совершенства, однако имеющийся опыт реализации программ и их осмысления вполне может служить основой для экстраполяции достаточно универсальных выводов и разработки собственно технологий управления развитием.

Таким образом, в современной управленческой теории и практике сложилось, на наш взгляд, существенное противоречие. С одной стороны, потребность в специальных управленческих механизмах и технологиях

управления развитием становится все более ощутимой (а на уровне используемой терминологии и идеологием – давно интегрируется в дискурс органов власти). Но, с другой стороны, уровень осознания реальной проблемы как в научных исследованиях, так и в прикладных государственных и муниципальных проектах сравнительно невелик. Вместе с тем существующий, пусть и в разрозненном виде, опыт практического решения проблем управления развитием достаточно обширен, так же как и отдельные методологические и теоретические выводы, относящиеся к данному предмету. Формируемая на основе этих данных исследовательская повестка вполне может стать основанием для разработки комплексной программы междисциплинарных исследований, направленной на выявление, разработку, анализ и обобщение механизмов управления развитием с последующей технологизацией этих механизмов.

Такие исследования могли бы помочь научиться последовательно различать возможности влияния на процессы развития (заслуживающие самостоятельного исследования) и возможности управлять развитием. Способность понимать и учитывать ограниченность возможностей влияния управления на предотвращение появления весьма опасных притязаний на глобальное управление развитием там, где таких возможностей нет, непредсказуемо и опасно. Поэтому целенаправленно разрабатывать методы и инструменты для освоения возможностей управления развитием в тех узких границах, где они возникают. В свою очередь, включение такого рода технологий в перечни направлений научных исследований, образовательные программы и в управленческую практику позволит оптимизировать решение многих управленческих задач, стоящих перед современными органами государственной власти и местного самоуправления.

Подчеркнем еще раз: общественно значимые результаты могут достигаться с помощью разных типов управленческих воздействий и с помощью разных изменений. Управление развитием – лишь один из возможных вариантов. Например, мы не можем управлять развитием региона, с экономико-географической точки зрения представляющего собой захолустье (в рамках данной экономической ситуации), таким образом, чтобы превратить его в центр экономического роста, у него нет для этого потенциала саморазвития. Однако, решая проблемы такого региона, государство может либо поддерживать его вопреки месту в территориально-отраслевом разделении труда (управление обратимыми изменениями), либо превратить его в комфортное захолустье, например, оснащая его рекреационной инфраструктурой (управление развитием). Возможно также оптимизировать его роль как придатка близлежащих территорий (влияние на развитие) или изменить тип объекта путем повышения транспортной роли территории, размещения рентабельных производств, мало зависящих от экономико-географического положения. Это в случае удачи создаст новый потенциал развития и новый набор возможных качеств (воздействие на мета-развитие). В тех случаях, когда управление развитием возможно, оно нуждается в особых способах технологизации, в методологической обеспеченности.

Мы можем управлять далеко не всем, но там, где это возможно, имеет смысл управлять квалифицированно с учетом специфики объекта управления. Это в полной мере относится к управлению развитием, конкретно-исторической и еще только созревающей и осваиваемой формой управления и государственного, и муниципального управления. Опасно претендовать на управление развитием там, где такие возможности еще не созрели. И все же не следует откладывать на будущее разработку специальных методов и инструментов управления развитием, применять его там, где оно может быть использовано как средство повышения продуктивности деятельности человека.

Материал поступил в редколлегию 12.11.2014 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Анкета для оценки процессов стратегического управления развитием субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс], URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/doc20131003_5 (дата обращения: 15.08.2014).

Босенко В.А. 2001. Всеобщая теория развития. Киев. 468 с.

Гельман В.Я. 2000. Институциональный дизайн: «создавая правила игры» // Первый электоральный цикл в России (1993–1996) / под общ. ред.: В.Я. Гельман, Г. Голосов, Е.Ю. Ме-лешкина. М. : Весь мир. С. 44-76.

Каганский В.Л. 2012. Советское пространство: ландшафтный и экологический аспект // Лабиринт : журн. социально-гуманит. исслед. № 5. С. 26-36.

Комаров С.В. 2013. Смена парадигмы менеджмента: саморазвивающиеся, самооргани-зующиеся системы // Вестн. Перм. нац. исслед. политехн. ун-та. Социально-экон. науки. № 20(48). С. 82-97.

Комаров С.В. Идея развития [Электронный ресурс]. URL: <http://s-komarov.com/wp-content/Staty/Philos/Ideya%20razvitiya.pdf> (дата обращения 05.08.2014)

Луман Н. 2006. Общество общества. Ч. 4. Дифференциация : пер. с нем. М. : Логос. 320 с.

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

Луман Н. 2009. Общество общества. Ч. 5. Самоописания : пер. с нем. М. : Логос : Гнозис. 320 с.

Максимов В.И. 2005. Структурно-целевой анализ социально-экономических ситуаций // Проблемы управления. № 3. С. 30-38.

Матурана У., Варела Ф. 2001. Древо познания / пер. с англ. Ю.А. Данилова. М. : Прогресс-Традиция. 224 с.

Найшуль В. 2005. О перспективах России [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2005/06/10/russia/> (дата обращения: 12.08.2014).

Ореховский П.А. (ред.) 2002. Города и реформы / под общ. ред. П.А. Ореховского. Об-нинск : Ин-т муницип. управления. 238 с.

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

Старцев Я.Ю. 2012. Система образования как объект государственной политики // Вопр. политологии и социологии. № 1(2). С. 74-86.

Южаков В.Н. 1981. Система, целое, развитие / под ред. Я.Ф. Аскина. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та. 94 с.

Южаков В.Н. 1986. Организация процесса развития: объективные закономерности, познание и управление. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та. 158 с.

Южаков В.Н. 2011. Организация процесса развития: онтология управления развитием. М. : Издат. Дом В. Ема. 216 с.

Crozier M., Friedberg E. 1977. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. Paris : Ed. du Seuil. 437 p.

Dar S., Cooke B. (eds.) 2008. *The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization* / eds. S. Dar, B. Cooke. London : Zed Books. 238 p.

Dobry M. 1992. *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*. Paris : Presses de la FNSP. 432 p.

Jain R.K., Triandis H.C., Weick C.W. 2010. *Managing research, development and innovation: managing the unmanageable*. Hoboken, NJ : John Wiley & Sons. 396 p.

Leys C. 1996. *The Rise and Fall of Development Theory*. Indianapolis, IN : Indiana University Press. 438 p.

Logan J.R. 1987. *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley, CA : University of California Press. 384 p.

Lopez R., Toman M.A. (eds.) 2006. *Economic Development and Environmental Sustainability. New Policy Options* / eds. Lopez R., Toman M.A. Oxford : OUP. 486 p.

Pieterse J.N. 2010. *Development Theory. Deconstructions/Reconstructions*. London : Sage Publications. 432 p.

Rist G. 2013. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris : Les Presses de Sciences Po. 512 p.

'T Veld, in R.J., Schaap L., Termeer C.J.A.M., Twist, van M.J.W. (eds.) 1991. *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering* / eds. 'T Veld, in R.J., Schaap L., Termeer C.J.A.M., Twist, van M.J.W. Dordrecht ; Boston : Kluwer Academic Publishers. 256 p.

Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1. Ст. 3378.

Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 года № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» : (вместе с «Правилами разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации») // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3833.

References

Anketa dlja ocenki processov strategicheskogo upravlenija razvitiem sub#ekta Rossijskoj Federacii [Questionary for evaluation of the strategic development management in the Russian regions], available at: URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/doc20131003_5 (accessed 15 August 2014). (in Russ.).

Bosenko V.A. *Vseobshhaja teorija razvitija* [General theory of the development], Kiev, 2001, 468 p. (in Russ.).

Crozier M., Friedberg E. *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective* [Actors and Systems: The Politics of Collective Action], Paris, Ed. du Seuil, 1977, 437 p.

Dar S., Cooke B. (eds.) *The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization*, London, Zed Books, 2008, 238 p.

Dobry M. *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles* [Sociology of political crisis. The dynamics of the multisectoral mobilizations], Paris, Presses de la FNSP, 1992, 432 p. (in French).

Federal'nyj zakon ot 28 ijunja 2014 goda № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» [Federal law, June 28, 2014, n 172-FZ «About strategic planning in Russian Federation»], *Sobranie zakonodatel' stva Ros. Federacii*, 2014, no. 26, pt. 1, art. 3378. (in Russ.).

Gel'man V.Ja. *Institucional'nyj dizajn: «sozdavaja pravila igry»* [Institutional design: building the rules of the game], V.Ja. Gel'man, G. Golosov, E.Ju. Meleshkina (eds.) *Pervyj jelektoral'nyj cikel v Rossii (1993–1996)*, Moscow, Ves' mir, 2000, pp. 44–76. (in Russ.).

Jain R.K., Triandis H.C., Weick C.W. *Managing research, development and innovation: managing the unmanageable*, Hoboken, NJ, y John Wiley & Sons, 2010, 396 p.

Juzhakov V.N. *Organizacija processa razvitija: ob'ektivnye zakonomernosti, poznanie i upravlenie* [Organisation of the development process: natural laws, research and management], Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 1986, 158 p. (in Russ.).

Juzhakov V.N. *Organizacija processa razvitija: ontologija upravljenija razvitiem* [Organization of the development process: the onthology of the development management], Moscow, Izdat. Dom V. Ema, 2011, 216 p. (in Russ.).

Juzhakov V.N. *Sistema, celoe, razvitie* [System, wholeness, development], Saratov, Izd-vo Sarat. un-ta, 1981, 94 p. (in Russ.).

Kaganskij V.L. *Sovetskoe prostranstvo: landshaftnyj i jekologicheskij aspekt* [The Soviet landscape: ecology and landscaping], *Labirint : zhurn. social'no-gumanit. issled.*, 2012, no. 5, pp. 26–36. (in Russ.).

Komarov S.V. *Ideja razvitija* [Principle of development], available at: <http://s-komarov.com/wp-content/Staty/Philos/Ideja%20razvitiya.pdf> (accessed 05 August 2014). (in Russ.).

Komarov S.V. *Smena paradigmy menedzhmenta: samorazvivajushhiesja, samoorganizujushhiesja sistemy* [The change of the management paradigm: self-organizing and self-developing systems], *Vestn. Perm. nac. issled. politehn. un-ta. Social'no-jekon. nauki*, 2013, no. 20(48), pp. 82–97. (in Russ.).

Leys C. *The Rise and Fall of Development Theory*. Indianapolis, IN, Indiana University Press, 1996, 438 p.

Logan J.R. *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley, CA, University of California Press, 1987, 384 p.

Lopez R., Toman M.A. (eds.) *Economic Development and Environmental Sustainability. New Policy Options*, Oxford, OUP, 2006, 486 p.

Luman N. *Obshhestvo obshhestva. Ch. 4. Differenciacija* [Society of society, pt. 4], Moscow, Logos, 2006, 320 p. (in Russ.).

Luman N. *Obshhestvo obshhestva. Ch. 5. Samoopisanija* [Society of society, pt. 5], Moscow, Logos, Gnozis, 2009, 320 p. (in Russ.).

Luman N. *Social'nye sistemy. Ocherk obshhej teorii* [Social systems: building general theory], St. Petersburg, Nauka, 2007, 644 p. (in Russ.).

Maksimov V.I. *Strukturno-celevoj analiz social'no-jekonomicheskikh situacij* [Structural and goal-based situational analysis in sociology and economics], *Problemy upravlenija*, 2005, no. 3, pp. 30–38. (in Russ.).

Maturana U., Varela F. *Drevo poznanija* [The tree of knowledge. Biological basis of human understanding], Moscow, Progress-Tradicija, 2001, 224 p. (in Russ.).

Najshul' V. *O perspektivah Rossii*, 2005 [About Russian perspectives], available at: URL: <http://polit.ru/article/2005/06/10/russia/> (accessed 12 August 2014). (in Russ.).

Orehovskij P.A. (ed.) *Goroda i reformy* [Cities and reforms], Obninsk, In-t municip. upravlenija, 2002, 238 p. (in Russ.).

Pieterse J.N. *Development Theory. Deconstructions/Reconstructions*, London, Sage Publications, 2010, 432 p.

*Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 ijulja 2009 goda № 596 «O porjadke razrabotki prognoza social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii» : (vmeste s «Pravilami razrabotki prognoza social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii») [Decree of the Government of Russian Federation, July 22, 2009, n 596 «About reglamentation of making forecasting of the social and economic development of the Russian Federation»], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii*, 2009, no. 30, art. 3833. (in Russ.).*

Rist G. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale* [The development. A history of an occidental croyance], Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 512 p. (in French).

Skott D. *Blagimi namerenijami gosudarstva. Pochemu i kak provalivalis' proekty uluchshenija uslovij chelovecheskoj zhizni* [How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed], Moscow, Universitet. kn., 2005, 576 p. (in Russ.).

Starcev Ja.Ju. *Sistema obrazovanija kak ob#ekt gosudarstvennoj politiki* [The educational system as a public policy subject], *Vopr. politologii i sociologii*, 2012, no. 1(2), pp. 74-86. (in Russ.).

T Veld, in R.J., Schaap L., Termeer C.J.A.M., Twist, van M.J.W. (eds.). *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Dordrecht, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1991, 256 p.

Vladimir N. Yuzhakov, Doctor of Philosophy, Full Professor, Director, Centre for the Technology of Public Management, Institute of Applied Economical Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Yaroslav Y. Startsev, Candidate of Political Sciences, Senior researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg. E-mail: y.startsev@gmail.com

MANAGING DEVELOPMENT AS PHILOSOPHICAL ISSUE AND APPLIED PROBLEM: PERSPECTIVES FOR STATE AND RESEARCH AGENDA

Abstract: The article deals with general problems of the development as philosophical category linked to some applied issues of public administration. The development is analyzed as a specific mode of change with its own particular properties, including particular conditions needed for managing this kind of change, as well as its limits. The authors show where and why public administration faces problems concerning development of the administrated areas, arguing that such problems can be resolved only through elaborating special methods of administration appropriated for managing the development. The article criticizes largely accepted definition of the development as a goal-oriented positive change, arguing that particularities of the process such as irreversibility of the change, the new quality as a result of the development process, the systemic organization of the change, and the major role of the self-organization are more important than the change

itself. Analyzing current research on the development as social and economical process, the authors give some theoretical and empirical evidence of the absent distinction between the development and the change in modern literature. Therefore, many isolated examples of more sophisticated attitudes are found in the theoretical research, as well as in the practice of public administration. In addition, research agenda is proposed in order to build interdisciplinary research program concerning development mechanisms, to integrate this special dimension in the planning and strategy building at the national, regional and local level.

Keywords: development; development management; public administration; regional development; change management