

УДК 353.2

## ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИОКУЛЬТУРНОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ

**С. М. САФАРОВ,**  
кандидат экономических наук,  
старший консультант  
E-mail: [suren\\_gun@mail.ru](mailto:suren_gun@mail.ru)  
Национальная гильдия  
профессиональных консультантов (г. Москва)

*В статье освещаются возможные подходы к управлению качеством государственного развития. Используемые в настоящее время принципы и подходы к управлению развитием государства недостаточно эффективны. Необходим переход от бинарного к триадичному осмыслению принципов управления государственным развитием, что позволит анализировать систему с учетом требований более высокого уровня иерархии системы и свести к минимуму противоречия в ходе принятия решений.*

**Ключевые слова:** целостное мышление, культура управления собственностью, качество государственного управления, принцип триадичности, социокультурный и институциональный подходы, субъект управления, объект управления.

Актуальность заявленной темы статьи определяется процессами, протекающими в экономике государства в настоящее время. С одной стороны, использование современных подходов (государственный менеджмент, институциональный подход) к управлению социально-экономическим развитием регионов оказывается недостаточно эффективным, тем более в периоды кризиса, что обуславливает необходимость разработки новых подходов и концепций. С другой стороны, невысокое качество государственного управления не позволяет максимально использовать имеющиеся ресурсы в целях обеспечения устойчивого развития регионов.

Экономический кризис 2008 г. показал недостаточную эффективность применяемых подходов

к построению моделей экономического развития. Многие авторы говорят о кризисе экономической теории (В. Полтерович, В. Радаев, П. Кругман и др.). Причина кризиса экономики как науки, по мнению ученых, кроется в следующем:

- 1) **увеличение точности создаваемых моделей.** Экономисты отдают предпочтение математической точности создаваемых моделей в ущерб глубинному пониманию экономических моделей. Им не хватает социокультурных знаний – глубокого знания психологии, институциональных структур и исторических прецедентов [14, с. 101–111];
- 2) **использование в моделях факторов неэкономического характера.** Понимание общности многих базовых моделей привело к расширению границ экономической теории (изучение вопросов социологии, демографии, психологии). Несмотря на существенную значимость данного факта, не всегда удается правильно перенести модели и механизмы из одной области науки в другую, сказывается отсутствие единого энергоинформационного исследовательского пространства для выработки управленческих решений;
- 3) была осознана **тщетность изучения фундаментальных экономических вопросов с позиции только одной науки** (экономика, социология) [15, с. 32]. Необходим синтез общественных наук в целях изучения основных

экономических вопросов на основе единого объекта исследования, единой эмпирической базы, единого аналитического аппарата [1, 2].

Вышесказанное обуславливает необходимость развития новых подходов к анализу экономических явлений и созданию концепций управления государственным развитием.

Анализ современных концепций государственного управления (табл. 1) свидетельствует о том, что государственное управление становится менее жестким, регламентированным и базируется не столько на вертикали власти, сколько на горизонтальных связях между органами государственной власти, бизнесом, структурами гражданского общества.

Являясь сторонником социокультурной концепции менеджмента [2], автор поддерживает такие концепции государственного управления, в основе которых лежит стремление наладить эффективное взаимодействие между всеми экономическими агентами, а также достичь желаемой цели за счет наиболее полного удовлетворения их интересов. Поэтому наиболее близкими в данном случае являются синергетический и целостный (на основе принципа триадичности мышления) подходы к управлению государственным развитием.

Очевидно, что наиболее полная реализация интересов экономических агентов возможна в результате анализа и учета не только их экономических интересов, но и их ценностных установок. Автор разделяет «ценностный подход», в рамках которого работают сотрудники НП «Центр проблемного анализа и государственно-управленческого

проектирования» (С. С. Сулакшин, В. Э. Багдасарян, М. В. Вилисов, О. Ф. Шабров и др.).

Анализ опыта реформирования отечественного жилищно-коммунального хозяйства [17] свидетельствует о том, что идеи и понятия синергетического подхода к государственному управлению приобретают все большую значимость, реализуются в виде концепций и программ развития. Однако отсутствие конкретных механизмов является существенным препятствием реализации намеченных идей. Поэтому актуальным представляется развитие идеи синергетического, точнее социокультурного подхода к государственному управлению в исследованиях.

Многие неудачи в вопросах управления государственным развитием обусловлены тем, что принятие решений осуществляется на основе бинарного подхода, предусматривающего мышление на основе противопоставлений или противоположностей («стандартизация – творчество, интуиция», «порядок – хаос», «управление – беспорядок, текучка (самоуправление)»). Реалии практики свидетельствуют о недостаточности такой методологии, ибо она лишена системности. Использование *тринарного подхода* позволяет не противопоставлять существующие в управлении системные связи, а ввести их в системную взаимосвязь, причем заранее, еще в процессе осмысления и формулирования.

Для расшивки бинарной оппозиции применяется системный принцип неопределенности-дополнительности, в системной триаде каждая пара элементов находится в соотношении дополнительности, а третий задает меру совместимости. Согласно

Таблица 1

Современные подходы к управлению государственным развитием

Подход к управлению	Основа управления	Представители научной школы
Концепция государственного менеджмента	Управление на основе принципа экономической эффективности	Д. Осборн, Т. Гэблер, Э. Грэй, Б. Дженкинс и др.
Концепция «governance»	Управление на основе принципов разделения властей, народовластия, выборности и сменяемости высших должностных лиц, подотчетности институтов исполнительной власти	А. Гидденс, П. Бурдьё, М. Хилл, П. Хьюр и др.
Новая институциональная теория	Управление на основе сравнительной оценки транзакционных издержек	Р. Коуз, А. Алчиан, Г. Демсец, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсон и др.
Подход на основе принципа триадичности	Управление на основе подхода, позволяющего ввести взаимосвязи системы управления в единую целость, что позволяет избежать мышления противоположностями	А. А. Зарнадзе, Р. Г. Баранцев, В. С. Алексеевский и др.
Синергетический подход	Управление на основе саморазвития подсистем, составляющих систему как единый объект управления	С. П. Курдюмов, Е. Н. Князева, В. Л. Романов, Л. В. Сморгун, В. С. Алексеевский, П. Н. Захаров и др.

Р.Г. Баранцеву [5], простейший случай системной триады проявляется в способах человеческого мышления на практике и выглядит следующим образом (рис. 1).

Кооперация отдельных частей системы с возникновением их нового качества, характеризующего параметром порядка, – это центральная тема синергетики. Она изучает существенно открытые, диссипативные системы, которые черпают энергию извне и потому нуждаются в новой тринарной методологии, позволяющей по-иному обнаружить связи между хаосом и порядком (рис. 2).

В связи с этим поддерживаемая автором концепция устойчивого развития (СККМ) [2] означает скорее не устойчивое, а самоподдерживаемое развитие объекта в условиях неопределенности и в социальной динамике.

Социокультурный подход представляет собой дополненную методологию системного подхода, сущность которой состоит в попытке рассмотрения общества как единства культуры и социальности, образуемых и преобразуемых деятельностью человека [16]. Сама личность при социокультурном подходе рассматривается как связанная с обществом системой отношений и культурой в виде совокупности традиций, ценностей и норм.

В основе СККМ лежит идея совместного развития элементов единой системы управления, базирующегося на следующих основаниях: 1) принципе саморазвития элементов системы, 2) более полном учете интересов субъектов проводимых изменений, 3) обеспечении принципов синергичности и экологичности в их взаимосвязи.

В соответствии с СККМ эффективное управление государственным развитием становится

возможным только при условии соблюдения этих сквозных принципов самореализации на всех уровнях управления: федеральном, региональном, местном. Качество государственного управления при этом повышается за счет более полного учета интересов экономических агентов, реализации их потенциала саморазвития.

**Качество государственного управления** (англ. *good governance*) обозначает степень соответствия результатов деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления. В соответствии с менеджеристским подходом основной ценностью государственного управления является его эффективность и результативность – удовлетворение общественных ожиданий наиболее оптимальным способом (наилучший способ использования имеющихся ресурсов, забота о воспроизводстве ресурсов и неразрушении природной среды и условий жизни людей).

Применительно к системе государственного управления эффективность следует рассматривать как комплексную характеристику сопоставления потенциальных и реальных результатов функционирования системы, с учетом степени соответствия полученных результатов целям и задачам ее развития. При этом соответствие полученных результатов целям и задачам развития страны должно просматриваться не только в краткосрочной, но и в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Триада «общество – экономика – государство» [11, с. 71] подразумевает создание государством условий, которые позволяли бы обществу (социальности) функционировать как единому целому в культурном взаимодействии с экономической системой. Государство, являясь системообразующим фактором данной триады, создает условия для реализации потенциала саморазвития территориальных систем.

Принципы самоподдержки, самореализации потенциалов, имеющихся у территориальных систем, включаются в систему целостной культуры управления устойчивым развитием экономики и социума [11, с. 189]. Но они реализуются лишь в условиях неразрушающего воздействия центра, что требует не командования, не администрирования, а диалога и учета социальной динамики каждого объекта. Следовательно, применительно к решению задачи управления государственным развитием выстраивается следующая триада (рис. 3).

Она показывает современную тенденцию развития социального управления как переход от

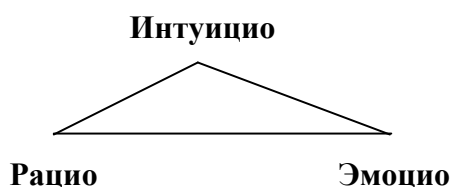


Рис. 1.



Рис. 2.



Таблица 2

**Сравнительная характеристика социокультурного  
и институционального подходов к управлению государственным развитием**

Характеризуемый фактор	Социокультурный подход	Институциональный подход
Теоретические предпосылки	Организации в ходе принятия решений руководствуются различными «привычками» – приобретенными правилами поведения и социальными нормами – культурой управления. Отрицание концепции «рационального человека»: решение принимается на основе экономических и неэкономических факторов. Благоклонное отношение к вмешательству государства в экономику	
Основа принятия решения	Управление в режиме самоорганизации	Управление на основе сравнительного анализа транзакционных издержек
Условия эффективного управления	Близость интересов управляющей и управляемой подсистем в разрезе экономических и неэкономических факторов: а) готовность управлять и быть управляемым; б) наличие ресурсов и умение их использовать; в) уровень доверия между подсистемами единой системы управления	Приоритет одной формы институционального взаимодействия над другой, выраженный в экономических показателях. Рынок-план
Решаемые задачи	Ориентация на решение двуединой задачи: (1) создание условий, необходимых для реализации собственных тенденций развития системы; (2) обеспечение управляемой системы средствами, необходимыми для достижения собственных целей [18]	Решение проблемы сравнительной эффективности институциональных форм путем координации взаимодействий
Условия эффективного управления государственным развитием	Совместное развитие (коэволюция) институтов, основанное на принципах саморазвития подсистем единого социально-экономического объекта	

**Субъект управления:**

- а) желает управлять;
- б) имеет ресурсы для управления;
- с) нравственно настроен на сотрудничество, на учет ценностей объекта управления.

**Объект управления:**

- а) готов выполнять решения;
- б) умеет профессионально использовать ресурсы;
- с) расположен к интеграции ценностей субъекта и объекта управления.

В соответствии с СККМ достаточные условия эффективности управления развитием государства складываются, прежде всего, на нижнем микроэкономическом уровне в результате обеспечения соответствия ожиданий субъекта ожиданиям объекта, когда управление во многом перевоплощается в самоуправление.

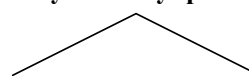
Повышение качества управления государственным развитием, таким образом, обусловлено необходимостью учета в ходе разработки и реализации управленческих решений не только экономических и политических факторов, но и факторов неэконо-

мического характера. Одним из таких факторов, оказывающих влияние на качество государственного управления, *становится культура управления собственностью, которая реализуется в ежедневной трудовой деятельности чиновничьего аппарата.*

Качество управления при этом повышается за счет перехода к его целостному осмыслению, в основе которого лежат системные взаимосвязи между образующими триаду элементами (рис. 4).

Под научностью управления понимают его методологическую оснащенность и практичность. Один из возможных вариантов оценки научности государственного управления заключается в изучении системных свойств государственного управления, проявляющихся в работе со знанием. Такой подход позволяет выделить факторы, оказывающие воздействие на способность системы государственного

**Научность управления**



Структура управления      Культура управления

Рис. 4.

управления к получению, обработке и применению знания в ходе своей деятельности [8, с. 10]:

а) *функциональные факторы*, которые характеризуют состояния систем работы со знанием – это системы получения, обработки (включая передачу) и применения знания в сфере государственного управления;

б) *институциональные факторы*, характеризующие состояние специальных институтов, обеспечивающих научность государственного управления: образование в сфере государственного управления, наука в сфере государственного управления, специализированные институты научно-экспертной поддержки государственного управления;

с) *мотивационные факторы*, характеризующие побудительные мотивы для власти повышать научность государственного управления.

Указанные факторы выстраиваются в систему абс-условий научности управления, представленную на трех уровнях.

**Субъект управления:**

а) владение информацией об объекте управления, целях государственного управления, современных подходах и инструментах управления;

б) создание и развитие институтов, обеспечивающих научность управления;

с) учет ценностей объекта управления, повышение эффективности управления на основе регулярной обратной связи.

**Объект управления:**

а) готовность объекта управления принимать поставленные цели и предлагаемые способы достижения целей управления;

б) квалификация персонала аппарата управления;

с) уровень доверия к субъекту управления.

При этом в случае асимметричности с-условий происходит нарушение симметричности а-б-условий, что приводит к неудовлетворительному результату управления (отсутствие заинтересованности в результатах управления снижает заинтересованность в его

совершенствовании). Общий вид пирамиды государственного управления представлен на рис. 5.

Эффективность государственного управления максимальна в случае наиболее полного совпадения ценностей и интересов различных уровней пирамиды, когда управление во многом перевоплощается в самоуправление. В основе управленческих решений, вырабатываемых на высшем уровне власти, лежит определенная философия управления, транслируемая на нижестоящие уровни в виде конкретных целевых установок, программных мероприятий. Звеном, которое связывает воедино различные интересы, присущие разным уровням управления, является *культура управления собственностью*.

В случае разрыва механизма целеполагания верхний и нижний уровень власти отрываются друг от друга. Цель государственного управления на высшем уровне становится ценностью, а на административно-управленческом уровне – административно-технической целью. Результатом подобной несогласованности целей на разных уровнях вертикали власти становится общее снижение эффективности проводимых мероприятий вследствие недостаточной степени учета интересов разных уровней структуры государственного управления.

**Культура управления** представляет собой достигнутый уровень эффективности управления, в основе которого лежат устоявшиеся нормы, ценности и образцы поведения специалистов аппарата управления в ходе выполнения должностных обязанностей.

Одной из составляющих общей управленческой культуры является *экономическая культура* как



Источник: [19, с. 5].

Рис. 5. Властно-политический и административно-процедурный уровни управления

совокупность индивидуальных ценностей и норм, обуславливающая профессиональное поведение государственные служащих.

Важнейшая часть экономической культуры чиновничества – *культура управления собственностью* как отражение ценности труда, воплощенное в образцах поведения и реализуемое в трудовой деятельности. На обыденном уровне управленческая культура предстает как ежедневное выполнение обязанностей на служебном месте. Если управление государством как системой осуществляют люди без социокультурных норм и ценностей, облеченные только властью (без компетентности, без осознания важности собственной роли в вопросах государственного управления), то неизбежно порождается фикция управления. И наоборот, государственные служащие, живущие ценностями социокультуры, как правило, используют их как нормативные воздействия, что говорит об их призвании.

Возникшее признание будет создавать на верхних уровнях социальной системы свои нормы отношений и соответствующие нормы культуры. Степень соответствия правовых, управленческих и других норм, порожденных продуктивными результатами деятельности субъекта, определяет **компетентность государственных служащих и качество процессов управления структур государственного управления** [9].

Оценка качества государственного управления становится возможной на основе изучения состояния элементов, образующих триаду как целостность: «научность управления – структура управления – культура управления» (см. рис. 5):

а) *состояние специальных институтов, обеспечивающих научность государственного управления*. Одним из параметров качества государственного управления является эффективность выполнения специалистами аппарата управления поставленных задач. Должный уровень квалификации специалистов обеспечивается уровнем базовой подготовки сотрудников аппарата управления и системой дополнительного профессионального образования.

Состояние институтов, обеспечивающих квалифицированную подготовку специалистов для работы в сфере государственного управления, характеризуется рядом проблем, среди которых [12]:

- отсутствие специфической научной специальности в сфере государственного управления;
- соответствующая образовательная специальность отнесена к направлению подготовки

«Менеджмент» (080500) и не гарантирует требуемого качества образования с учетом специфики направления.

В настоящее время также отмечается ряд факторов, существенно снижающих качество и результативность обучения служащих органов государственной власти. Недостаточный объем государственного заказа в совокупности с недостаточно хорошо проработанными нормативно-правовыми актами приводят к тому, что вовремя повышает свою квалификацию лишь малая часть аппарата управления (сотрудники руководящего состава). Наблюдаются диспропорции в различных видах дополнительного профессионального образования [12, С. 108–117];

б) *состояние структуры управления*. Опыт выполнения работ по разработке документов стратегического и программного характера (стратегии и программы социально-экономического развития регионов) свидетельствует о следующих проблемах пирамиды государственного управления:

- размытость целей и задач как на двух соседних уровнях управления, так и в пределах одного уровня;

- недостаточная степень учета внешних факторов в ходе подготовки документов (сравнение основных показателей социально-экономического развития в разрезе «регион – федеральный округ – Российская Федерация»);

- диспропорции в уровне ответственности и объеме ресурсов, закрепленных за уровнем властной иерархии: дотационность абсолютного большинства бюджетов не позволяет осуществлять реализацию жизненно необходимых для территории мероприятий с должной степенью эффективности;

- несовпадение ценностных установок на различных уровнях государственной власти в ходе реализации конкретных задач. Так, имеющийся опыт анализа сферы ЖКХ свидетельствует о том, что на уровне федерального центра осознается необходимость привлечения населения к решению вопросов местного самоуправления в жилищной сфере, однако служащие муниципального уровня (реализация реформы осуществляется на муниципальном уровне) так не считают и осуществляют реализацию реформы ЖКХ без учета интересов населения [17];

в) *состояние культуры управления*. Управленческая культура чиновников, сложившаяся в результате использования административного подхода к совершенствованию деятельности аппарата

государственного управления, существенно снижает качество управления государственным развитием.

Чиновники, являясь представителями власти, распоряжаются государственной (муниципальной) собственностью, однако сами при этом собственниками не являются. Трудовая деятельность чиновничьего аппарата опирается на две поведенческие модели: «работа на себя» (удовлетворение работниками собственных потребностей в должности сотрудника аппарата управления) и «работа на государство» (решение задач общественной значимости на основе опоры на экспертное мнение только сотрудников аппарата управления). Модель работы на рынок, на удовлетворение общественных потребностей была в российском обществе не развита, поэтому слабое развитие получили и методы экономического принуждения к труду. Все это приводит к тому, что чиновники работают на себя, в угоду собственным амбициям, не особо задумываясь о том, что своим поведением они формируют барьеры для развития российской экономики [10, с. 42].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что дальнейшее совершенствование системы управления государственным развитием связывается с необходимостью более глубокого изучения неэкономических факторов, оказывающих влияние на качество государственного управления.

В заключение, резюмируя сказанное, приходим к следующим выводам:

- 1) повышение эффективности и качества государственного управления является одним из базовых условий обеспечения стабильности и устойчивого социально-экономического развития региона, повышения благосостояния населения;
- 2) недостаточная результативность проводимых реформ свидетельствует о недостаточности используемых государством подходов к управлению государственным развитием и кризисе экономической теории в целом. Необходимым представляется переход от бинарного к триадичному принципу осмысления действительности для принятия решений в области управления государственным развитием. Также необходимо комплексное использование существующих научных подходов к управлению развитием социально-экономических объектов. Так, предлагается наряду с уже применяемым институциональным подходом использовать социокультурный (ценностный) подход;

- 3) повышение эффективности управления государственным развитием связывается с переходом от бинарного к триадичному (интегративному) мышлению, в основе которого лежит отказ от выбора между двумя крайними вариантами решений и переход к анализу целостного объекта и его взаимосвязей. Использование принципа триадичности позволяет анализировать систему с учетом требований системы более высокого уровня иерархии и свести к минимуму противоречия в ходе принятия решений;
- 4) повышение качества государственного управления связывается с переходом к целостному мышлению, в основе которого лежит системная взаимосвязь элементов, образующих триаду: «научность управления – структура управления – культура управления», что предполагает проявление синергетического эффекта в виде более эффективных результатов принятия управленческих решений;
- 5) существенным фактором, влияющим на качество государственного управления, является уровень развития культуры управления собственностью государственных служащих. Культура управления собственностью представляет составную часть общей управленческой культуры и реализуется в ежедневной трудовой деятельности служащих аппарата управления. Уровень развития культуры управления собственностью отражает степень готовности государственных служащих не только квалифицированно выполнять должностные обязанности, но и осознать свою роль в решении задач социально-экономического развития территорий. Именно поэтому развитию этого вида управленческой культуры необходимо уделить особое внимание при разработке программ подготовки и переподготовки государственных служащих. Высокий уровень управленческой культуры обеспечивает более высокую адаптивную способность специалиста в профессиональной деятельности.

#### Список литературы

1. Алексеевский В. С. Менеджмент и синергетика устойчивого развития социальных объектов. М.: Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2003.
2. Алексеевский В. С. Управление диссипативными системами экономики и социума. Кострома, 2004.
3. Алексеевский В. С. Условия эффективности отношений управления // Проблемы новой политической экономии. 2004. № 3. С. 73–75.



4. *Артоболевский С. С.* Региональная политика, направленная на смягчение или снижение пространственных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации (возможная модель). URL: [http://ieie.nsc.ru/~taxis/r\\_artobolevski.htm](http://ieie.nsc.ru/~taxis/r_artobolevski.htm).
5. *Баранцев Р. Г.* Синергетика в современном естествознании. М.: Изд-во «Либроком».
6. *Белковский А. Н., Абрамов В. В.* Институциональное управление потребительским рынком Москвы // Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 6. URL: <http://www.dis.ru/library/manag/archive/2005/6/3512.html>.
7. *Вардомский Л. Б.* Проблемы регионального развития в контексте российского федерализма. URL: <http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer1\vardomskii.htm>.
8. *Вилисов М. В.* Проблема научности государственного управления и профессионализма в деятельности российских чиновников / Материалы научного семинара. Вып. 3 (33). М.: Научный эксперт, 2010. С. 5–19.
9. Влияние хозяйственной культуры чиновников на эффективность государственного управления. URL: <http://vestnik.uara.ru/ru-ru/issue/2011/02/17>.
10. *Емельянов Ю., Хачатурян А.* Национальная хозяйственная культура и культура предпринимательства // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 8. С. 42.
11. *Зарнадзе А. А.* Принцип триадичности в структуре методов институционального анализа развития социально-экономических систем // Экономическая наука современной России. 2011. № 3. С. 71.
12. *Кузнецов О. В.* О моделях и особенностях дополнительного профессионального образования государственных служащих // Вестник Моск. ун-та. Сер. «Экономика». 2009. № 6. С. 108–117.
13. О разработке региональной целевой программы «Повышение качества государственного управления социально-экономическим развитием Мурманской области» на 2008–2010 годы: постановление Правительства Мурманской области от 06.08.2007 № 370-П.
14. *Полтерович В. М.* Становление общего социального анализа // Общественные науки и современность. 2011. № 2. С. 101–111.
15. *Радаев В. В.* Возможна ли позитивная программа для позитивной социологии? // Социологические исследования. 2008. № 7. С. 32.
16. Российская цивилизация: этнокультурные и духовные аспекты: энц. словарь. М.: Республика, 2001. С. 426.
17. *Сафаров С. М.* Совершенствование управления развитием региональных подсистем жилищно-коммунального хозяйства: методический аспект. Иваново, 2009.
18. *Сморгунов Л. В.* Государственная политика и управление. М.: РОССПЭН, 2006.
19. *Сулакишин С. С.* Ценностное, мотивационное, градиентное государственное управление как российский вызов / Труды Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Вып. 13. М.: Научный эксперт, 2009.
20. *Суслицын С. А.* Пространственная результативность государственного регулирования // Регион: экономика и социология. 2003. № 2. С. 8.