

УДК 316.4



**СТРУКТУРНО-  
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ  
ПАРАМЕТРЫ РАЗВИТИЯ  
И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ  
ПРАКТИК**

**STRUCTURAL AND  
ORGANIZATIONAL  
PARAMETERS OF  
DEVELOPMENT AND  
OPERATION OF  
MANAGEMENT PRACTICES**

**Арутюнян Гриша Атомович**

Аспирант Института социологии  
и регионоведения Южного федерального  
университета, г. Ростов-на-Дону,  
e-mail: grishharut@mail.ru

**Arutyunyan Grisha A.**

Postgraduate Student,  
Southern Federal University,  
Rostov-on-Don,  
e-mail: grishharut@mail.ru

В представленной статье анализируются структурно-организационные параметры развития управленческих практик, что характеризуется, согласно позиции автора статьи, влиянием структурных ограничений, связанных с иерархическим построением управленческих структур, с одной стороны, что обуславливает приоритет административных практик, с другой – узостью управленческой ротации, на которую влияют социальные неравенства в российском обществе, создающие фильтр для ротации по меритократическому принципу. Автор статьи полагает, что развитие управленческих практик зависит от того, каким образом могут быть блокированы негативные тенденции и созданы условия для конкурентной управленческой среды.

In the article the structural and organizational parameters of management practices are analyzed. According to the author, on the one hand, there is the influence of structural restrictions caused by the hierarchical structure of management structures, which causes the priority of administrative practices. On the other hand, management practices are characterized by the narrowness of management rotation, influenced by social inequality in Russian society and a "filter" for the rotation according to the meritocratic principle. The author believes that the development of management practices depends on the manner of blocking the negative trends and creating the conditions for competitive management environment.

**Ключевые слова:** управленческие практики, структурные правила и ограничения,

**Keywords:** management practices, structural rules and restrictions, mobilization practices,

мобилизационные практики, административные практики, управленческая ротация. administrative practices, management rotation.

Управленческие практики как важный индикатор управления связываются с определенным набором структурных правил и ограничений. Действительно, если брать предшествующий советский период развития, то можно понять, какую сложность представлял переход от мобилизационных практик 30–50-х гг. к периоду стабильного развития, который часто некритически именуется застоем. В этом смысле неудачу многих хозяйственных и экономических экспериментов можно объяснить не только политической инерционностью, сопротивлением бюрократов или плановостью экономики, определенное значение имеет тот факт, что управленческие практики не могли коренным образом измениться в силу существования целого слоя управленцев, воспитанных в духе идеологической и политической мобилизации, работающих в режиме аврала.

Также следует учитывать и то, что структурные ограничения перемен управленческих практик были заданы самой системой социально-экономической дистрибуции [1, с. 28], требованиями выполнения планов и рискованностью инициативы снизу. В этом контексте структурные ограничения управленческих практик можно рассматривать в трех значениях. Во-первых, в том, что управленческие практики в той или иной степени заданы структурой управления, позициями и диспозициями различных профессиональных групп, занимающих определенное место по отношению к другим [2, с. 135]. Это выражается в том, что наблюдается конфликт отраслевых лоббистских корпоративных интересов, и в этой ситуации важно понять, какой слой берет верх и какими соображениями руководствуется.

В частности, можно говорить о том, что в современных условиях, несмотря на веру в совершившуюся менеджериальную революцию, в системе управления большее значение имеют консолидированность и ресурсность определенной группы влияния. Так, если система управления сформирована под влиянием бизнеса, очевидно, что управленческие решения будут в той или иной степени определяться тем весом, тем значением, которые имеют эти структуры в социально-экономической и социально-политической конфигурации общества.

Также следует подчеркнуть, что к структурным ограничениям относятся и характер ротации управленческого персонала, степень его открытости или закрытости для интеграции новых элементов. Кадровые революции не совершаются по заказу, а их волюнтаристский характер может привести к параличу управления и экономики, о чем

свидетельствуют маоистские эксперименты 60–70-х гг. Несмотря на уверения в том, что есть и позитивные последствия в возникновении нового поколения управленцев, если и считать эти перемены позитивными, то они обнаруживаются в течение только десяти – пятнадцати лет. Также следует отметить, что какими бы прекрасными ни были идеи в системе управления, их реализация возможна, если они соответствуют сложившейся структуре общества и структуре управления [3, с. 187].

В этом смысле можно говорить о том, что к второму разряду структурных ограничений относятся дифференциация и интеграция внутри системы управления [4, с. 14]. Дифференциация заключается в том, что неизбежным является процесс специализированного управления. Когда мы говорим о системном подходе к проблемам управления, вероятно, имеется в виду, чтобы оптимально интегрировать результаты отраслевого управления, свести к общей цели, к общему знаменателю, отказываясь при этом от моноидеи поиска наиболее верного способа управления. Очевидно, что в системе управления интеграцию необходимо понимать не как формирование единого центра управления, а как определение возможностей координации, создание структур, оперативно реагирующих на изменения в управленческих практиках. В такой ситуации система управления и управленческие практики выверяются на отдельных управлениях, становятся школой передового управленческого опыта и источником инноваций.

Есть и другой путь, связанный с тем, что по мере усложнения системы управления реализуется принцип децентрализации функций, передачи инициативы на места. Но это возможно только при условии налаженного контроля, механизмов саморегуляции. Формула «рынок все настроит, все распределит» является ошибочной, так как система управления направлена на то, чтобы установить лимиты предполагаемых процессов, предотвратить наступление рисков, хотя и, несомненно, надо учитывать логику непреднамеренных последствий.

Рассматривая структурные ограничения и правила управленческих практик, определенный момент выявляется в том, что поведенческие стратегии по критерию целесообразности не всегда соответствуют критерию эффективности. Системе управления приходится принимать некоторое количество управленческих решений, которые на первый взгляд противоречат логике достижения оптимальных результатов и связаны, как правило, с стратегическими приоритетами или ситуацией, в которых только государственное управление может взять на себя от-

ветственность. Если руководствоваться исключительно логикой эффективности, то социальная сфера сплошь и рядом оказывается убыточной.

Принципиальная особенность советской системы заключалась в том, что она строилась как консервативная, не допускающая ценностного разнообразия и имманентных инноваций, идущих от частного и автономного субъекта [5]. Соглашаясь с этим утверждением только отчасти, можно говорить о том, что в советской системе, наоборот, вместо единого планируемого начала доминировал отраслевой лоббизм. Несомненно, в современных условиях отраслевой лоббизм модифицировался в лоббизм бизнес-групп, но от этого частный интерес не перестал существовать как определенное структурное ограничение для реализации разнообразных управленческих практик. Вот почему для регионального контекста важно, чтобы консолидация социального пространства не сопровождалась вертикализацией управления [6, с. 132]. Имеется в виду, что если обратиться к оценкам конкретных мероприятий в регионах, то можно сказать, что, хотя регионы и активно в настоящее время включены в процесс инвестиционной деятельности, отсутствуют постоянные рамки ответственности. Условия изменяются так, что неизменной является только необходимость согласования с центром.

В обозначении своих реальных позиций на уровне регионального управления чаще всего декларируются деловые намерения, но также часто эти намерения блокируются разными привходящими и внутренними обстоятельствами. Имеется в виду, что, так как регионы включены как административные единицы, это мешает сочетанию с самостоятельной хозяйственностью. Иными словами, до сих пор административные и хозяйственные практики не разделены, что мешает реализации принципа прагматической целесообразности. В рамках действующих управленческих практик региональное развитие нацелено на то, чтобы добиться большего статуса и больших преференций от центра. Это необязательно выражается в получении самостоятельности, напротив, усиливаются признаки клиентелизма, зависимость от центра в получении финансовых и иных ресурсов.

Говоря об этом, следует также подчеркнуть, что структурные ограничения выявляются в том, чтобы укрепить свои властные позиции. Еще больший принцип к единодушию наблюдается в сфере дистрибутивных отношений. Поэтому существует неопределенность в том, в каких условиях могут быть лучше защищены интересы регионов. Между тем перспектива напряженности мало кого привлекает [7, с. 161]. Поэтому приходится принимать какую-то институциональную

структуру в качестве временного решения. При этом компромиссное решение может быть хуже оптимального. Такая ситуация имеет последствием воспроизводство административных практик как наиболее знакомых и соответствующих языку соглашения. Как правило, региональные власти, выступающие с инновациями, должны заручиться мощной поддержкой в центре, чтобы построить свою деятельность таким образом, для избежания рисков отставки, пертурбаций или рукотворного кризиса.

Очевидно, что структурные ограничения связаны с вертикалью управления, отраслевым лоббизмом, сохраняющейся мобилизационной направленностью управленческих практик. Каждый из этих факторов действует по-своему, но вырисовывается общая картина, связанная с тем, что взаимоприемлемое решение определяет действия в режиме ничегонеделания или воспроизводства знакомых рецептов. Между тем главный вопрос состоит в том, что нельзя вести управленческую деятельность на всех направлениях одновременно успешно. Поэтому регионы ориентируются на приоритеты, которые вырабатываются в системе государственного централизованного управления. Сомнительно предположить, что в условиях социально-экономического кризиса регионы будут отдавать предпочтение проектам, отдача от которых растянется не на одно десятилетие.

Неслучайно в системе управления, несмотря на декларативность позиций, такие сферы, как образование и здравоохранение, связанные с социальным капиталом, финансируются по остаточному принципу. Это связано с тем, что, в отличие от экономических и политических инноваций, их действие практически незаметно, может дать результат только в будущем, и, экономя сейчас на образовании и здравоохранении, тем самым закладываются предпосылки для еще больших затрат в связи с ухудшением здоровья и деинтеллектуализацией населения [8, с. 54].

В сущности действует модальность перехода, особенно в том случае, когда управленческие практики оказываются под плотной опекой. Во-вторых, обнаруженные факты свидетельствуют о том, что в нынешних условиях неизбежной реакцией является появление множества антикризисных программ при отсутствии антикризисной стратегии. Практически идет борьба различных лоббистских групп (аграриев, промышленников, финансистов) за то, чтобы получить финансовые ресурсы. В отличие от них региональные власти могут участвовать в игре, если действуют в связке с крупной корпорацией, если отстаиваются интересы мощного лобби, как это происходит в совместной связке «Краснодарский край – агропромышленный комплекс». В это же время сосед-

ние регионы, Волгоградская и Ростовская области, не имеют таких каналов влияния в системе государственного управления, и их единственным шансом является успешное участие в реализации общенациональных программ (в частности развитие оборонного комплекса).

Таким образом, можно согласиться с выражением, что путь имеет значение не меньше, чем исходный вектор движения [9, с. 143]. Имеется в виду, что структурные ограничения могут минимизироваться или, напротив, усиливаться в реализации управленческих практик. Предполагая, что регионы имеют неравные стартовые условия, в то же время можно говорить о том, что управленческие практики оцениваются не по критерию целесообразности, а по критерию эффективности, того, каким образом достигнутые результаты согласуются с принятыми на уровне государственного управления целями. Это тривиальная вещь, которая тем не менее имеет важные последствия для того, чтобы видеть особенность в том, что регионы не должны быть слишком эффективными, когда такая позиция становится раздражителем для остальных региональных сообществ и может повлечь за собой увеличение финансовой и налоговой нагрузки на регион.

В таком контексте критерий целесообразности является хотя и краткосрочным, но надежным ориентиром, привязывая управленческие практики к существующей ситуации.

Провозглашаемая скромной по сравнению с советским периодом цель создания равных возможностей при сохранении социально-экономической симметрии регионов пока не находит своего эффективного подтверждения [6]. В связи с этим обстоятельством возникает необходимость переориентации управленческих практик на позиции сбалансированности. Говоря о выравнивании возможностей, имеется в виду, что управленческие практики должны создавать приблизительно одинаковый эффект для регионального развития, но проблема заключается в том, что на уровне государственного управления действует правило помощи наиболее развитым регионам, то есть там, где можно достичь позитивного эффекта. Помощь депрессивным регионам рассматривается как рутинная процедура, когда список нуждающихся в помощи регионов практически не изменяется или даже возрастает за счет усиленной налоговой перенагрузки на богатые регионы или в нынешних условиях сокращения экспорта сырьевых ресурсов [10, с. 141].

В то же время следует подчеркнуть, что особенность российского управления регионами состоит в том, что ранее неподъемная задача выравнивания регионов и создания условий для гармонического развития личности упростилась, сформирована система технико-

экономических показателей, позволяющая пустить региональное развитие на самотек, если ситуация становится угрожающей для федерального бюджета. Говоря об этом, имеется в виду, что в рамках осуществляемых управленческих практик действует принцип организационной дозволенности, то есть характер конкретной управленческой практики включается в процесс выполнения обязательств определенной координирующей структурой. Отсюда возникает эффект нездоровой конкуренции, в которой эффективность управленческих практик обесценивается, в то время как приоритетным становится наличие административного ресурса.

Обращаясь к этой теме, можно говорить о близких и менее близких, удаленных регионах. Хотя сейчас сформулированы приоритетные задачи развития Крыма, Дальнего Востока, в то же время такие перспективные регионы, как Урал, Сибирь, остаются без внимания, вернее, созданся управленческий вакуум, связанный с тем, что координация усилий перепрофилирована на указанные выше регионы, в то время как большинство регионов России, по сути, остались безнадзорными. Речь идет о том, что в условиях суженного спектра самостоятельности, реализации по тем или иным причинам собственных социально-экономических проектов региональное развитие рассматривается в режиме адаптации или выживания, а это, в свою очередь, влияет на характер управленческих практик, когда структурные ограничения усиливаются финансовыми.

Вероятно, позитивную роль сыграл бы организационный ресурс, реформирование системы государственного управления по принципу разделенной ответственности при наличии общей цели. Это означало бы, что органы управления структурируются по значимости выдвигаемых стратегических задач. Однако, как показывает опыт создания Министерства по Крыму, в нынешних условиях важной является концентрация финансовых и организационных ресурсов. При этом делается акцент на том, что в регионах неэффективно расходуются федеральные средства. На этот счет можно сказать, что тем самым устанавливается презумпция виновности без всяких на то оснований. Возможно, необходимо усилить контрольные фискальные функции системы управления, однако это может только означать, что претензии предъявляются к работе федеральных структур.

Также вероятно, что организационный фактор включает перестройку системы управления в сторону усиления управленческой динамики, перехода от понимания организации как средства достижения целей к способам ее организации. С логической точки зрения необходимо

рассматривать организацию как систему, как состояние и как процесс [11]. Подчеркивая это обстоятельство, необходимо исходить из того, что одна из основных функций управления состоит в совершенствовании управленческой системы, в достижении ее внутренней упорядоченности и понимания организации как процесса, связанного с образованием и совершенствованием связей между единым целым. Такой подход означает, что необходимо актуализировать принцип «закон синергетизма», то есть вывести совокупный эффект деятельности из того, что в описываемой ситуации важным является не перераспределение средств между отраслями по критерию эффективности, а включение механизмов координации для того, чтобы добиться позитивного эффекта.

В отношении регионов это означает, что при понимании ограничителей количественного роста с целью не допустить избыточного усложнения структуры организации следует повысить ответственность за координирующий эффект, за конкретную оценку вклада в развитие управления. Такой вид деятельности и называется, собственно, управлением. Пока же система государственного управления работает отчасти вхолостую, так как большое количество усилий затрачивается на межотраслевую, межведомственную переписку. Реально координирующий центр управления региональным развитием не проявляет себя, так как сохраняется система дифференциации регионов на доноров и адресатов помощи центра [12, с. 46].

Таким образом, управленческое воздействие на состояние дел в регионе перекладывается на социально-дистрибутивные функции. Это означает, что в самой системе государственного управления регионами создаются группы, которые присваивают себе право на монополию и распоряжение ресурсами. В этой связи можно говорить о том, что возникает и эффект неформальных групп, действующих по принципу освоения ресурсов, что порождает коррупционные эффекты. Разумеется, описанная картина не может претендовать на абсолютную достоверность, в то же время одной из главных причин отставания управления развитием регионов видится в зависимости регионов от социально-раздаточных механизмов. В реальном управлении необходимо не допускать наложения интересов регионального развития, рассматривать каждый регион во всей совокупности специфики и определять взаимодействие с регионом по уровню эффективности затрачиваемых средств. Вероятно, такая позиция требует понимания смысла и закономерностей региональных процессов.

Повышенная готовность смены типа деятельности от предкризисной к кризисной является объективным следствием организацион-



ного роста. Одновременно можно говорить о том, что гибкость реагирования не является достаточно высокой. Вероятно, оптимальным способом было бы формирование целей-заданий применительно к Северо-Кавказскому региону на основе сохранения равновесия организации управления. Пока же наблюдаются процессы ее разукрупнения, создания специализированных органов управления, что, с одной стороны, определяет демонополизацию управленческих целей, с другой – появление множества вторичных, производных целей, которые делают выполнение основной цели развития регионов в целом затруднительным.

Но если принимать модель целей-заданий за приоритетную, важным является соединение интересов конкретного региона с интересами общества в целом [13, с. 153]. В нынешней ситуации границы определения целей развития регионов и границы развития местных элит не различаются [14, с. 135]. Региональные элиты выступают как структура представительства интересов регионов, иначе говоря, желательны позиционный конфликт, укрепление организации управления путем появления межцелевого напряжения, конкуренции между целями, выдвигаемыми регионами и в конечном счете выполнение требования социально-экономического обоснования проектов [15, с. 9].

На региональном уровне, таким образом, требуется привлечение московского и местного экспертного сообщества, чтобы путем интеллектуального штурма разрабатывать программы развития, исходить не из статичных показателей демографии или ресурсности, суть таких перемен заключается в том, что вводимые в конструкцию регионального развития организационные изменения предполагают избежание организационной стагнации, возможности перемены организационных отношений с включением новых приоритетов вертикали организации, чтобы сохранять резерв воздействия на региональную жизнь.

#### Литература

1. *Карогузов Е.А.* Реформы государственного управления: структурные альтернативы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 4. С. 27–32.
2. *Петелин О.А.* Доверие как алгоритм управленческих практик в российском обществе // Гуманитарные, социально-политические и общественные науки. 2014. № 11/1. С. 132–136.
3. *Тххагасоев Х.Г., Черноус В.В.* К поискам новой парадигмы политической

#### References

1. *Карогузов Е.А.* Reformy gosudarstvennogo upravleniya: strukturnye alternativy // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2015. № 4. S. 27–32.
2. *Petelin O.A.* Doverie kak algoritm upravlencheskikh praktik v rossiyskom obschestve // Gumanitarnye, sotsial'no-politicheskie i obshchestvennyye nauki. 2014. № 11/1. S. 132–136.
3. *Tkhagapsoev Kh.G., Chernous V.V.* K poiskam novoy paradigmy politicheskoy

науки: когнитивный ракурс // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 2. С. 184–194.

4. Дьяченко А.Н. Административно-территориальное управление в регионе: теории и социальные практики. Ростов н/Д., 2008.

5. Пути России: существующие ограничения и возможные варианты. М., 2004. С. 183.

6. Региональная социология: проблемы консолидации социального пространства России. М., 2015.

7. Люлька О.Ф., Черноус В.В. Потенциал протестной активности населения: теоретико-методологический аспект // Гуманитарный Юга России. 2014. № 4. С. 150–163.

8. Волков Ю.Г. и др. О чем мечтают россияне и жители Ростовской области: сравнительный анализ // Россия реформирующаяся. 2012. № 11. С. 337–366.

9. Пшевровский А. Демократия и рынок. М., 1999. С. 143.

10. Камалова Г.Р. Открытое государственное управление: российский и зарубежный опыт // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 1. С. 140–143.

11. Галкина Т.П. Социология управления: от группы к команде. М., 2001. С. 28.

12. Попов А.В. Политическая коммуникация: теория и региональная практика. Ростов н/Д., 2009. 104 с.

13. Крамарова Е.Н. Меценатство на Юге России: форма реализации социальной ответственности бизнеса / отв. ред. В.В. Черноус. Ростов н/Д., 2015. 156 с.

14. Понеделков А.В., Воронцов С.А. Лидерско-элитная составляющая российского политического управления на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2015. № 1. С. 134–138.

15. Волков Ю.Г. Идеология в жизни современного российского общества // Социально-гуманитарные знания. 1999. № 6. С. 3–16.

nauki: kognitivniy rakurs // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2015. № 2. S. 184–194.

4. D'iachenko A.N. Administrativno-territorial'noe upravlenie v regione: teorii i sotsial'nye praktiki. Rostov n/D., 2008.

5. Puti Rossii: suschestvuyushchie ograni-cheniya i vozmozhnye varianty. M., 2004. S. 183.

6. Regional'naya sotsiologiya: problemy konsolidatsii sotsial'nogo prostranstva Rossii. M., 2015.

7. Liul'ka O.F., Chernous V.V. Potential protestnoy aktivnosti naseleniya: teoretiko-metodologicheskij aspekt // Gumanitarniy Yuga Rossii. 2014. № 4. S. 150–163.

8. Volkov Yu.G. i dr. O chem mechtayut rossiyane i zhiteli Rostovskoy oblasti: sravnitel'niy analiz // Rossiya reformiruyuschayasya. 2012. № 11. S. 337–366.

9. Pshevorskiy A. Demokratiya i rynok. M., 1999. S. 143.

10. Kamalova G.R. Otkrytoe gosudarstvennoe upravlenie: rossiyskiy i zarubezhniy opyt // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2014. № 1. S. 140–143.

11. Galkina T.P. Sotsiologiya upravleniya: ot gruppy k komande. M., 2001. S. 28.

12. Popov A.V. Politicheskaya kommunikatsiya: teoriya i regional'naya praktika. Rostov n/D., 2009. 104 s.

13. Kramarova E.N. Metsenatstvo na Yuge Rossii: forma realizatsii sotsial'noy otvetstvennosti biznesa / otv. red. V.V. Chernous. Rostov n/D., 2015. 156 s.

14. Ponedelkov A.V., Vorontsov S.A. Lider'sko-elitnaya sostavlyayuschaya rossiyskogo politicheskogo upravleniya na regional'nom urovne // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2015. № 1. S. 134–138.

15. Volkov Yu.G. Ideologiya v zhizni sovremennogo rossiyskogo obschestva // Social'no-gumanitarnye znaniya. 1999. № 6. S. 3–16.