

СОЦИАЛЬНЫЙ КРИЗИС В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

А.О. Овчаров^{1а,б}, Т.Н. Овчарова^{2а}

^аНижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского

^бРоссийский государственный университет правосудия

АННОТАЦИЯ:

Актуальность исследования: в отечественной и зарубежной литературе представлено немало количество работ, в которых анализируются различные виды кризисов, оцениваются их последствия и выясняются причины. Словосочетание «социальный кризис» чаще всего трактуется как одно из значений термина «кризис» и связывается с проблемами, имеющими место в социальной сфере общества. Подобный подход, реализуемый в рамках парадигмы локального кризиса (экономического, финансового, социального и т.п.), теряет свою значимость, поскольку в современных условиях кризисные явления в отдельной сфере общества, так или иначе, сказываются на других его сферах. Рассмотрение социального кризиса в качестве системного, затрагивающего общество в целом и поэтому предполагающего сопряженность с государственным управлением, обуславливает актуальность темы исследования.

Целью исследования является построение дефиниции понятия «социальный кризис», выяснение особенностей государственного управления как обуславливающих социальный кризис, так и способствующих его преодолению.

Методы/методология: в ходе исследования были использованы методы концептуально-терминологического и системного анализа, синтеза, сравнения, обобщения.

Результаты: раскрыта деструктивная роль имитационных практик в механизме государственного управления, снижающая его эффективность. Приведены доказательства отступления государственного управления от главной целевой ориентации на социальность (достижения общего блага). С учетом этих обстоятельств дано авторское определение понятия «социальный кризис». Сформулирована приоритетная концептуальная установка государственного антикризисного управления, следование которой обуславливает его качество. Проведенное исследование имеет теоретическую значимость в части уточнения понятийно-терминологического аппарата и развития теории кризиса, а также практическое значение для повышения эффективности деятельности органов власти и обеспечения достойного уровня и качества жизни населения.

БЛАГОДАРНОСТИ: Исследование выполнено в рамках базовой части государственного задания Минобрнауки РФ, проект 0729-2020-0056 «Современные методы и модели диагностики, мониторинга, предупреждения и преодоления кризисных явлений в экономике в условиях цифровизации как способ обеспечения экономической безопасности Российской Федерации».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: социальный кризис, государственное управление, концептуально-терминологический анализ, эффективность государственного управления, имитация, антикризисное государственное управление, качество государственного управления.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Овчаров А.О., Овчарова Т.Н. (2021). Социальный кризис в контексте государственного управления: концептуально-терминологический анализ // Вопросы управления. № 2. С. 1–13.

¹ORCID: 0000-0003-4921-7780

²ORCID: 0000-0002-7313-3168

Введение

Актуальность темы исследования определяется сложившейся в стране и мире ситуацией, анализ которой во многих публикациях не обходится без использования слова «кризис». В экономической, политической, военной, технической, медицинской и других науках широко используется понятие кризиса, анализируются виды кризисов, выделяются разные подходы к их изучению. Следует отметить, что наиболее исследованными являются экономические кризисы. Особый интерес для экономистов сегодня представляют эффекты заражения, т.е. перетекания или диффузии кризиса в отраслевом или территориальном аспекте [1], а также методы прогнозирования и раннего реагирования на кризисные процессы. Причем это делается с помощью сложных кризисных индикаторов (предикторов) и эконометрических моделей [2].

Чем острее кризис, тем больше ощущается потребность в разработке теории социального кризиса. И хотя существуют отдельные теоретические положения по проблематике кризиса, разработаны и апробированы некоторые частные методы, теория социального кризиса как системного отсутствует. При этом проводятся исследования, пытающиеся показать связь отдельных кризисов, например финансово-экономических, с другими сферами общественной жизни – политической, социальной, культурной, религиозной и т.п. В частности, в [3] проведено исследование влияния банковских и валютных кризисов (рассмотрен межстрановой набор данных по более, чем 100 кризисам за период 1981–2007 гг.) на такие социальные индикаторы, как уровень преступности и самоубийств, расходы на образование, здравоохранение и социальное обеспечение.

В качестве нерешенной проблемы теории кризиса отметим отсутствие единства в использовании понятийно-терминологического аппарата, не различение термина «кризис», его значения, и понятия «кризис», его определения. Несовершенство понятийного аппарата является одной из причин, препятствующей развитию теории и практики управления кризисом. Это имеет прямое отношение и к трак-

товке социального кризиса, его связи с государственным управлением.

В исследованиях по антикризисному управлению прослеживается парадигма, ориентирующая на выработку действий в условиях единичного кризиса, имеющего строгую локализацию в пространственных и временных координатах, проявляющегося в конкретной сфере. Однако в современном мире кризис не может быть жестко привязанным к какой-либо отдельной подсистеме (сфере) общественной жизни, не затрагивая других. Парадигма локального кризиса мешает выявлению сущности кризиса, который в современных условиях обретает качество социального кризиса, охватывающего общество как систему. Возникает новая в методологическом отношении ситуация, когда требуется отказ от привычного рассмотрения единичного кризиса и переход к рассмотрению социального кризиса как системного, при котором исследователь изучает связи и отношения социума и тем самым продвигается к пониманию сути кризиса, а не его частных проявлений.

Целью данной статьи является построение дефиниции понятия «социальный кризис», исследование взаимосвязи социального кризиса и государственного управления как через анализ внутренних особенностей самой системы управления, обуславливающих кризис, так и через исследование качества управленческой деятельности в условиях кризиса.

«Социальный кризис» как термин и понятие

В греческом языке слово «кризис» означает «решение, поворотный пункт, исход». Такой переводается во многих словарях и справочниках. Мы будем придерживаться той точки зрения, что в словарной статье после главного слова, помимо выделения стилистических, грамматических и других сведений, идет установление значения слова, которое может быть не одно. В случае с термином «кризис» его многозначность обусловлена выделением нескольких отличительных признаков (таких как «резкий, крутой перелом, тяжелое переходное состояние», «острый недостаток, нехватка чего-либо»), использованием термина в медицине и других сферах деятельности, а также выделением его разновидностей.

Чаще всего в словарях, научной литературе встречаются статьи, анализирующие экономический, финансовый, политический, экологический, психологический кризисы. «Социальный кризис» в качестве отдельного словосочетания в литературе, особенно зарубежной, встречается очень редко. Мы даже получили своего рода статистическое подтверждение этому факту – в поисковых системах крупнейших международных платформ (*Science Direct (Elsevier), Taylor & Francis Group* и др.), где представлены основные научные публикации по всем отраслям знаний, нами было введено словосочетание «*social crisis*». И хотя только по выборке «*research articles*» поисковые системы выдали десятки тысяч публикаций, вышедших за последние 5 лет, много раз повторяющегося сочетания «социальный кризис» в результатах поиска не оказалось. В названиях статей и книг чаще встречались такие устойчивые выражения, как «*social enterprise crisis*» и «*social-mediated crisis communication*». В некоторых статьях социальный кризис рассматривался в контексте социальных проблем, возникших в отдельных странах. Так, в [4] на эмпирических данных за 1999–2013 гг. проведено исследование политической культуры хорватской молодежи. Результаты показали снижение в молодежной среде доверия к либерально-демократическим ценностям при одновременном росте участия в деятельности политических организаций, что интерпретировалось авторами как ожидаемая реакция на социальный кризис. Социальный кризис рассматривался и сквозь призму проблем социального предпринимательства в Чили – была представлена модель переориентации предпринимательской деятельности, предполагающая государственную поддержку предпринимательских программ социальной направленности во время и после кризиса [5].

Наиболее распространенным толкованием социального кризиса выступает рассмотрение его как одного из значений термина «кризис», что, на наш взгляд, не может считаться достаточным для его понимания. Понять что-либо – значит выразить в понятии, в данном случае это означает дать дефиницию понятия «социальный кризис». Понятие как форма мышления отражает общие и существенные призна-

ки объекта, тогда как в значении термина фиксируются, скорее, не существенные, а отличительные признаки объекта. Определение понятия, обозначаемого научным термином «социальный «кризис», у разных авторов могут различаться. Ученый может руководствоваться своим видением наиболее значимых, существенных признаков объекта, отображаемого понятием. В общественных науках на определение понятия может влиять мировоззренческая и методологическая установка ученого, а, в определенной мере, и идеология. Предметная область в научном исследовании может описываться не одной теорией, а несколькими, и содержание понятия будет отражать специфику этих теорий, степень их развития, завершенности.

Кризисы неизбежны в развитии любой социальной системы – к такому мнению склоняется большинство современных авторов. Но при этом авторы в попытках определить суть кризиса, как правило, под системой имеют в виду экономическую систему. Несмотря на то, что подобные взгляды содержат рациональные моменты, они не дают полного представления о сути кризиса, так как в его определении присутствуют экономические аспекты, вполне уместные при характеристике такой разновидности кризиса как экономический кризис, но не достаточно оправданные, когда речь идет об общем понятии «кризис».

Для создания полноценной дефиниции понятия «кризис» необходимо обратиться не к частным проявлениям кризиса в определенной сфере общественной жизни, а к обществу как целостному системному образованию. Кризисные явления в отдельной сфере (подсистеме) общества, так или иначе, сказываются на других его сферах (подсистемах), тесно между собой связанных. Другими словами, в современных условиях кризисы носят комплексный характер [6]. Чем большее количество подсистем охватывает кризис, тем он с большим основанием может быть назван системным кризисом, т.е. охватывающим общество в целом как сложную систему. В социальных науках такой системный кризис называют социетальным, а чаще – социальным. Понятия «системный кризис», «социальный (социетальный) кризис» с точки зрения смысла

близки, поэтому в литературе они иногда используются как синонимы. Но поскольку системы могут быть разной степени сложности, и существует неоднозначность в использовании понятий «система» и «подсистема», когда о части большой системы начинают говорить как о системе, не добавляя приставку «под», то, чтобы избежать недоразумений, предпочтительней в нашем случае оказывается понятие «социальный кризис».

Чаще всего значение термина «социальный кризис» привязано к социальной сфере общества, в которой наблюдается разрушение социальной структуры, обострение противоречий между социальными группами, происходят этнические и национальные конфликты, ухудшается жизнь людей. Не отрицая возможности такого контекста в использовании термина, обратимся к научной литературе, где авторы, использующие это словосочетание, наделяют его специальным значением.

Термин содержит в себе лексическое неспециальное значение, которое он получил, будучи словом (словосочетанием) определенного естественного языка. Но став научным термином, он приобретает и специальное значение – обозначает и выражает общее понятие [7, с. 41]. Используя социальный кризис в качестве понятия, исследователи связывают его определение с выделением существенного, с их точки зрения, признака, но при этом сохраняют в целом установку на социальный кризис как выходящий за рамки одной сферы и затрагивающий общество как системное целое. Так, в [8] социальный кризис связывается с разрывом социальных связей на мега-, макро-, мезо- и микроуровнях социальной системы, дестабилизацией общества как целостной системы. В качестве существенных признаков кризисного процесса в данной работе указывается на обострение противоречий в обществе, за которым и следует разрыв социальных связей. Системный кризис определяется как кризис социальной системы, причиной которого «могут быть как объективные системные нарушения, так и субъективное коллективное осознание ситуации как кризисной» [9, с. 272]. В [10, с. 101] кризис рассматривается применительно к социальному бытию как средство его изменения, как переход от «здорового»,

устойчивого состояния системы к кризисному, неустойчивому, которое сопровождается трансформацией мировоззрения людей. Природа социального кризиса определяется отклонением от некоторых норм существования общества. Причем отклонение вызвано не внешними факторами, а возникает в результате действия внутренних закономерностей общества [11, с. 113]. Есть точка зрения, что системные кризисы, возникающие в социуме, не позволяют затронутым кризисом областям «удерживать свои системные характеристики вблизи их равновесного значения, используя встроенные механизмы обратной связи», что завершается деструкцией системы [6, с. 49–50]. Толкование кризиса как возникновение значительного разрыва между текущим и нормальным (средним) уровнями функционирования объекта дано в [12]. При этом автор утверждает, что кризис в жизненном цикле системы существует всегда, некоторые элементы системы затронуты скрытым кризисом, другие – явным, и в каждом он заканчивается в разное время и с разным итогом.

Таким образом, обратив внимание на имеющиеся трактовки кризиса, понимаемого как кризис социальной системы, можно констатировать, что исследователями накоплен определенный научный потенциал для построения концепта «социальный кризис». Однако требуется важное дополнение для того, чтобы дефиниция понятия «социальный кризис» опиралась не только на его существенные признаки как системного кризиса, но и включала указание на основу существенных признаков этого системного кризиса. И такой общей основой для системных проявлений кризиса выступает государственное управление, эффективность и качество которого определенным образом сопрягаются с существенными признаками социального кризиса, обуславливают не только объективные системные нарушения, но и субъективные формы выражения кризиса.

*Имитация как деструктивный элемент
государственного управления
и признак социального кризиса*

В [13] показано, что государственное управление может рассматриваться в двух аспектах. Первый аспект – концептуальный, харак-

теризующий государственное управление как разнообразие руководящих общих принципов, определяющих, как осуществляется правительственное администрирование в рамках различных подсистем. Второй аспект – прикладной, характеризующий разнообразие структур, процедур и практики государственного управления, а также инициатив по реформированию общественной жизни. При этом каждая страна выбирает такой способ государственного управления, который отражает ее историю, а также культурную, геополитическую, социально-экономическую среду.

Неотъемлемой частью любого механизма управления выступает чиновничество. Довольно часто можно встретить точку зрения, что неэффективность системы управления в нашей стране есть следствие недостатка компетентности, профессионализма чиновничества, отсутствия у чиновников высоких моральных качеств. Так, о демотивации чиновников на освоение управленческих компетенций в силу несовершенства компетентностного подхода в системе государственного управления и нарастании таких дисфункций управления как бюрократизм и формализм, идет речь в [14]. Анализируется также феномен бытовой коррупции в государственных учреждениях и восприятие населением взяточничества как устоявшейся практики в сфере государственных услуг [15].

При этом проблема неэффективности бюрократии характерна не только для России, но и для других стран. Например, в [16] показано, что любой экономический и финансовый кризис является важным катализатором реформ. Однако мощная европейская бюрократия ограничивает возможности кризиса для продвижения этих реформ, поэтому сегодня актуален вопрос о реформировании самой системы государственного управления. Отметим, что инструментами такого реформирования, позволяющими повысить прозрачность и эффективность государственного управления, являются механизмы открытого и электронного правительства, их подробный обзор методами контент-анализа в контексте оценивания общественной ценности электронного правительства представлен в [17].

Одна из существенных причин низкой эффективности деятельности российских чиновников – в сложившейся логике их существования в системе управленческого механизма. Она ориентирована на принцип самосохранения «любой ценой». Главным для управленца оказывается не состояние управляемых объектов, а то, как они, управленцы, выглядят в глазах руководства, поскольку от этого зависит сохранение их привилегированного статуса в обществе. В системе управления внутренние нормы и правила функционирования, которые нацелены на самосохранение, обслуживание личных интересов и потребностей чиновников, стали доминировать над правилами, способами управления обществом в интересах самого общества. Если чиновник исходит из приоритета собственного выживания, то понятно, что фактическое управление обществом с целью достижения общего блага отходит на второй план. Деятельность чиновника направлена не на улучшение жизни людей, а на сохранение своего статуса. Мир стремительно меняется и чтобы сохранить свое привилегированное положение в обществе надо что-то менять, а чаще всего – просто имитировать деятельность. Создается видимость успешного реформирования общества на фоне серьезных проблем в экономике, образовании, здравоохранении, недовольства населения падением жизненного уровня, нарастанием социального неравенства, нарушением принципов социальной справедливости.

О подобных «имитационных» процессах писал еще А. Зиновьев, анализируя социальный кризис 1990-х гг., в результате которого был разрушен советский социальный строй. В реальности, пишет автор, происходила деградация во всех основных областях жизни общества, но сопровождалась она имитационной маскировкой: разрастался «показной, театральный, виртуальный аспект жизни, имитирующий подъем, освобождение, возрождение России» [11, с. 202]. Аналогичные процессы мы наблюдаем и в современной России. Так, имитация рассматривается как результат сознательной или неосознанной деятельности, когда «создаются искусственные условия для процессов и явлений, предназначенных для достижения специфических (корыстных),

мнимо общественно значимых, групповых или корпоративных целей» [18, с. 315–316].

Феномен имитации проник в практику государственного управления во всех значимых сферах жизни общества – политику, экономику, науку, образование и т.д. Имитационные практики многообразны по своим формам проявления и способам осуществления. В качестве особой формы управленческой имитационной практики можно указать на оценку деятельности институтов, организаций не с точки зрения решаемых задач, а по формальным, количественным показателям (отчетам, рейтингам, проведенным мероприятиям). В [19, с. 55] отмечается, что глобальная цифровизация, внедрение цифровых технологий создают дополнительные возможности для распространения данного вида имитации, определяемой как симулятивная деятельность.

Примеры социальной имитации демонстрирует система образования, буквально задавленная всевозможными отчетами, нормативами, стандартами. Педагоги пишут программы, формируют планы, заполняют таблицы, создают модули и т.д. Большие трудозатраты на заполнение документации, составление отчетов сокращают возможность реальной педагогической работы, создавая тем самым предпосылки для распространения имитационных форм деятельности.

В возникновении имитации определенную роль может сыграть и умышленное искажение (фальсификация) отчетности в корпоративных интересах – для создания благоприятного имиджа образовательной организации перед вышестоящим начальством. Результатом становится не успех, а его имитация, что в реальности оборачивается издержками нравственного характера и снижением стимулов у организации к развитию.

Одним из распространенных способов социальной имитации выступает манипулирование массовым сознанием. Если имитация – это цель деятельности определенного субъекта, то манипуляция – это способ достижения цели [20, с. 172]. Целенаправленное внедре-

ние специально подготовленной, избирательно отобранной информации в сознание людей позволяет влиять на их поведение в нужном для манипулятора направлении, переключать внимание с реальных проблем на искусственно создаваемые ситуации. Манипулирование имеет целью отключить способность людей понимать реальность, подменить ее сознательно сконструированной виртуальной картинкой. Манипуляции сегодня становятся инструментом для легитимации управленческих решений, имитирующих заботу об общем благе, но на деле отвечающих интересам узкой группы лиц, приближенных к власти.

Имитация – один из признаков неблагополучия государственного управления, а в условиях социального кризиса имитация жизненно необходимых управленческих решений несет с собой риски для будущего страны. Доминирование во власти государственной бюрократии, обслуживающей собственные интересы, но при этом выдающей себя за социальную силу, действующую во имя общего блага – это деструктивный фактор, снижающий эффективность государственного управления.

Сделать систему управления эффективной с точки зрения интересов большинства – настоятельная потребность сегодняшнего дня, которая не находит отклика у власти. Согласно результатам исследования, проведенного на основе опроса общественного мнения в 2019 г., 72 % участников опроса не видят совпадения интересов власти и общества: 30 % респондентов считают, что интересы не совпадают совсем, а 42 % полагают, что они «скорее не совпадают». Больше половины из них (53 %) считают, что власти живут за счет населения и их мало волнует, как живет народ³. По данным еще одного исследования, проведенного в январе 2020 г., 59 % граждан уверены, что люди, избранные в органы власти, не учитывают в своей работе интересы народа, руководство страны живет своими интересами (25 %). Только 14 % респондентов считают, что интересы простых людей и органов власти совпадают⁴.

³Общественное мнение – 2019 // Левада-центр. URL: <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2020/02/ОМ-2019.pdf> (дата обращения: 29.05.2021).

⁴Общественное мнение – 2020 // Левада-центр. URL: <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2021/02/ОМ-2020.pdf> (дата обращения: 29.05.2021).

В условиях кризиса, когда обостряются многие социальные проблемы, социологи отмечают нарастание тревожности в настроениях россиян⁵. По результатам исследования социально-психологической сущности кризиса сделан вывод о высоком уровне социальной напряженности, которая может проявляться в разнообразных формах: от тревожности, страхов, недовольства до агрессии, протестных выступлений, беспорядков и т. д. [21]. На возникновение страхов как реакции на угрозу реализации жизненных планов человека, которая возрастает в условиях социального кризиса, обращено внимание в [22]. Среди угроз, которые особо сильно воздействуют на уровень страха и тревоги, авторы указанных работ называют бедность, безработицу, расслоение на богатых и бедных, несправедливость, трудности самореализации и достижения успеха. Большая часть населения теряет уверенность в том, что может изменить свою жизнь к лучшему, перспективы будущего видятся неопределенными. Нарастание социальной напряженности сопряжено с ростом недоверия к различным ветвям власти. Неспособность обеспечить решение острых социальных проблем и защитить интересы граждан в тяжелой ситуации все чаще в общественном сознании оценивается как свидетельство неумения власти работать в сложившихся обстоятельствах, ее некомпетентность и неэффективность.

Следует отметить, что проблемы недоверия к власти рассматриваются и в зарубежных исследованиях. Рост недоверия часто фиксируется как отклик на какие-либо точечные негативные события, связанные с экономическими проблемами, случаями коррупции, публикационными скандалами и т. п. В [23], например, проведен анализ несколько десятков европейских газетных статей и сделаны оценки их негативного влияния на настроения общества и на правительственные проекты. Ряд исследователей даже отмечает, что сегодня доверие к правительствам и государственным институтам переживает наибольший спад за последнее столетие [24; 25].

Что касается России, то в низкой эффективности государственного управления свою

роль сыграли сложившиеся еще до наступления кризиса внутренние особенности управленческого механизма. Кризис как «лакомусовая бумажка» только выявил главный недостаток государственного управления. Государственное управление потеряло качество быть социальным, т. е. соответствовать общественным интересам и потребностям, учитывать состояние реальной жизни людей и адекватно реагировать на их проблемы и по этой причине перестало быть эффективным. Главным признаком эффективного государственного управления выступает соответствие результатов управленческой деятельности поставленной государственной цели – создание условий для благополучной жизни всех групп населения. Низкая эффективность государственного управления, обусловленная отходом от главной целевой ориентации на социальность, лежит в основе социального кризиса как системного.

Проведение концептуально-терминологического анализа в качестве одной из задач имеет построение дефиниции «социальный кризис», которая необходима для формирования управленческого мышления, отвечающего требованиям современности. В определении понятия «социальный кризис» должны присутствовать не его отличительные черты (что, как мы ранее указывали, свойственно значению термина), а существенные признаки и их общее основание.

Сравнительно-аналитический подход, использованный авторами в статье, а также авторское понимание основы существенных признаков социального кризиса как системного, позволили сформулировать следующее развернутое определение понятия «социальный кризис». Социальный кризис – это потеря устойчивости в развитии общества (временное прекращение его стабильного функционирования) как системы в результате обострения внутренних противоречий в разных сферах жизни, вызванных снижением эффективности государственного управления вследствие отступления от главной целевой ориентации управления на социальность, внедрения имитационных практик в механизм управления;

⁵ВЦИОМ выявил рост тревоги у россиян из-за экономического кризиса // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/22/04/2020/5ea02d1c9a794704b82df2aa> (дата обращения: 29.05.2021).

это влечет за собой уменьшение возможностей для поступательного развития общества, сопровождается нарастанием тревожности в настроениях людей относительно их настоящего и будущего, ростом недоверия к различным ветвям власти.

*Государственное управление кризисом:
преодоление угроз
и реализация возможностей*

Эффективность государственного управления в современной России зависит не только от своевременного решения внутренних проблем управленческого механизма, которые наглядно проявились в условиях кризиса. Она обусловлена также качеством управления самим кризисным процессом. Остановимся на одном обстоятельстве, от которого зависит качество государственного управления, а значит и его потенциал в управлении кризисом.

В [26, с. 256] эффективность и качество представляются близкими по значению понятиями на том основании, что общественное благо выступает как абсолютная ценность при рассмотрении государственного управления с этих двух концептуальных позиций. Мы разделяем данную точку зрения, но при этом считаем, что понимание взаимосвязи эффективности и качества управления должна базироваться на учете не только их ценностных, но и целевых установок.

Эффективность государственного управления рассматривается нами с точки зрения достижения поставленной общественно-значимой цели. Что касается понятия «качество государственного управления», то оно определяется способностью системы управления формулировать и реализовывать цели управления, соответствующие государственным интересам, с учетом изменяющейся внешней и внутренней среды [27, с. 65]. Рациональным моментом определения является указание на то, что обеспечение качества государственного управления должно происходить с учетом состояния среды, в нашем случае – кризисного состояния объекта управления. Качество государственного управления в условиях кризиса обеспечивается принятием управленческих решений, адекватных данной конкретной ситуации, т.е., решений, нацеленных на преодоление кризиса. Механизм госу-

дарственного управления должен быть адаптирован к кризисной ситуации.

Мы полагаем, что для содержательной оценки качества антикризисного государственного управления место предварительно установленного «стандарта», в отношении которого осуществляется оценивание управленческих решений, может занять приоритетная концептуальная установка антикризисного управления, формулировка которой опирается на признание двойственной природы кризиса. Приоритетная концептуальная установка выступает в функции своеобразного «категорического императива», которому должно следовать государственное управление кризисом, чтобы быть качественным.

Кризис имеет двойственную природу: он одновременно разрушает и созидает, способствует слому старого, отжившего и подготавливает условия для нового, перспективного. Разрушительная функция кризиса влечет негативные последствия, несет угрозы, которые требуют преодоления. Позитивная роль кризиса открывает возможности для инноваций. Исходя из этого, приоритетная концептуальная установка антикризисного управления, на наш взгляд, должна включать обязательный учет двух целевых управленческих ориентаций: на минимизацию негативных последствий кризисного процесса и на обеспечение развития за счет открывающихся возможностей.

При разработке антикризисных мер большинство авторов обращает внимание на необходимость скорейшего устранения выявленных проблем, преодоление негативных последствий кризиса. В отношении последствий кризиса на финансовых рынках такие оценки представлены, например, в [28]. В [3] рекомендовано осуществлять государственную политику по защите личных и общественных интересов во время кризиса, а не компенсировать потери после его завершения.

Однако следует использовать и своего рода положительный, инновационный потенциал кризиса. Акцент на открывающиеся возможности способен снять многие угрозы и повысить качество управления. Об этом, анализируя итоги мирового кризиса 2008–2009 гг., писал А. Г. Аганбегян [29]. Согласно его по-

зиции, несмотря на определенный эффект от антикризисных мер, государственная политика не была нацелена на перспективу. Вместо того чтобы использовать возможности новой стратегии развития, страна продолжала путь по имеющей серьезные недостатки и изжившей себя модели социально-экономического развития. Отметим, что в работах, посвященных кризису 2020 г., автор снова возвращается к вопросу о возможностях перехода к социально-экономическому росту. Стагнация, в которой находилась страна на протяжении семи лет (2013–2019 гг.), не создала условий для социально-экономического роста, а, наоборот, способствовала сниженной траектории развития. Нынешний кризис содержит возможности роста – «у России появился уникальный шанс поддержать и усилить антикризисный отскок экономики ото дна» [30, с. 51]. Внимание к возможностям, которые открывает кризис, таким образом, способствует социально-экономическому росту и тем самым повышает качество государственного управления.

Заключение

Анализ современного состояния исследований по проблеме социального кризиса в его связи с государственным управлением показывает, что отсутствие единства в использовании понятийно-терминологического аппарата является причиной, препятствующей развитию теории и практики управления социальным кризисом. Трактовка социального кризиса как одного из значений термина «кризис» не может считаться достаточной для его понимания, необходимо создание полноценной дефиниции понятия «социальный кризис». Понятие социального кризиса позволяет отказаться от исчерпавшей себя в современ-

ном мире парадигмы локального кризиса, перейти от изучения частных проявлений кризиса в отдельных сферах общественной жизни к пониманию его системной сущности как охватывающего общество в целом.

Понятие социального кризиса опирается не только на его существенные признаки как системного кризиса, но и включает указание на основу этой системности, в качестве которой выступает государственное управление. Низкая эффективность государственного управления, связанная с внутренними особенностями самого механизма управления (отступлением от целевой ориентации на социальность, распространением имитационных практик), может способствовать наступлению социального кризиса, обуславливать не только объективные системные нарушения, но и субъективные формы выражения кризиса. Проведенный концептуально-терминологический анализ позволил дать развернутое определение понятия «социальный кризис».

Взаимосвязь государственного управления и социального кризиса не исчерпывается внутренними проблемами государственного управления, которые могут обуславливать наступление кризисной ситуации. Сам кризис предполагает управление им со стороны государства. Качественным государственным антикризисное управление становится тогда, когда его механизм адаптирован к кризисной ситуации, соответствует требованиям приоритетной концептуальной установке, вытекающей из двойственной природы кризиса и включающей две целевые управленческие ориентации: на минимизацию негативных последствий кризисного процесса и на обеспечение развития за счет открывающихся возможностей.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Alexakis C., Pappas V. (2018). Sectoral dynamics of financial contagion in Europe - The cases of the recent crises episodes, *Economic Modelling*, no. 73, pp. 222–239. DOI: 10.1016/j.econmod.2018.03.018.
2. Tölö E. (2020). Predicting systemic financial crises with recurrent neural networks, *Journal of Financial Stability*, no. 49. Article 100746. DOI: 10.1016/j.jfs.2020.100746.
3. Mohseni-Cheraghloo A. (2016). The aftermath

of financial crises: A look on human and social wellbeing, *World Development*, no. 87, pp. 88–106. DOI: 10.1016/j.worlddev.2016.06.001.

4. Ilišin V., Gvozdanić A., Potočnik D. (2018). Contradictory tendencies in the political culture of Croatian youth: unexpected anomalies or an expected answer to the social crisis? *Journal of Youth Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 51–71. DOI: 10.1080/13676261.2017.1343937.

5. Muñoz P., Naudé W., Williams N., Williams T., Frías R. (2020). Reorienting entrepreneurial support infrastructure to tackle a social crisis: A rapid response, *Journal of Business Venturing Insights*, no. 14. Article e00181. DOI: 10.1016/j.jbvi.2020.e00181.
6. Григорьянц К.С., Зуб А.Т. (2011). Кризисная ситуация как комплекс взаимосвязанных кризисов // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). № 4. С. 47–61.
7. Лейчик В.М. (2009). Терминоведение: Предмет, методы, структура. М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 256 с.
8. Вильданов И.Э. (2012). Социальные кризисы: сущность и типология // Казанская наука. № 4. С. 378–380.
9. Грызунова Е.А. (2012). Концепции кризиса социальной системы: сравнительный анализ // Вестник МГИМО Университета. № 4 (25). С. 270–276.
10. Багрова Е.В. (2019). Характеристика кризиса как неотъемлемого элемента структуры социального бытия // Вестник Поволжского института управления. Т. 19. № 5. С. 96–102. URL: <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2019-5-96-102>.
11. Зиновьев А. (2011). Несостоявшийся проект: Распутье. Русская трагедия : [сб.]. М. : АСТ : Астрель ; Владимир : ВКТ. 542 с.
12. Манушин Д.В. (2013). Новый взгляд на понятие «кризис» // Экономический анализ: теория и практика. № 15 (318). С. 17–24.
13. Dixon J., Bhuiyan Sh., Üstüner Y. (2018). Public Administration in the Middle East and North Africa, *International Journal of Public Administration*, vol. 41, no. 10, pp. 759–764. DOI: 10.1080/01900692.2018.1433207.
14. Васильева Е.А. (2019). Профессиональная деятельность государственных служащих: компетентностный подход // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. Т. 12. Вып. 4. С. 329–349. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu12.2019.403>.
15. Никифорова О.А. (2019). Восприятие населением уровня коррупции в профессиональных сферах // Вестник Санкт-Петербургского университета. Социология. Т. 12. Вып. 1. С. 51–66. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu12.2019.104>.
16. Asatryan Z., Heinemann F., Pitlik H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy, *European Journal of Political Economy*, vol. 48, pp. 128–143. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2016.08.004.
17. Twizeyimana J.D., Andersson A. (2019). The public value of E-Government – A literature review, *Government Information Quarterly*, vol. 36, no. 2, pp. 167–178. DOI: 10.1016/j.giq.2019.01.001.
18. Тощенко Ж.Т. (2015). Фантомы российского общества. М. : Центр социального прогнозирования и маркетинга. 668 с.
19. Мельникова Т.П. (2020). Феномен социальной имитации как фактор, влияющий на состояние национальной безопасности // Журнал Белорусского государственного университета. Социология. № 1. С. 53–59.
20. Мухамеджанова Н.М. (2019). Социальная имитация: сущность и предпосылки возникновения // Манускрипт. Т. 12. Вып. 10. С. 171–174.
21. Сухов А.Н. (2018). Социальный кризис: теоретико-исторический аспект // Международный журнал психологии и педагогики служебной деятельности. № 1. С. 117–124.
22. Баринов Д.Н. (2018). Тревоги и опасения россиян в условиях социально-экономического кризиса // Бюллетень науки и практики. Т. 4. № 12. С. 541–552.
23. Yıldız M., Saylam A. (2013). E-government discourses: An inductive analysis, *Government Information Quarterly*, vol. 30, no. 2, pp. 141–153. DOI: 10.1016/j.giq.2012.10.007.
24. Bannister F., Connolly R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research, *Government Information Quarterly*, vol. 28, no. 2, pp. 137–147. DOI: 10.1016/j.giq.2010.06.010.
25. Gracia D.B., Ariño L.V.C. (2015). Rebuilding public trust in government administrations through e-government actions, *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, vol. 19, no. 1, pp. 1–11. DOI: 10.1016/j.reimke.2014.07.001.
26. Камоликова В.Р., Шулика Ю.Е. (2018). Эффективность государственного управления: в поиске объективной концептуализации и измерения // Вестник РУДН. Серия: Политология. Т. 20. № 2. С. 255–268.
27. Братченко С.А. (2019). К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики РАН. № 1. С. 57–72. URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2019-10004>.
28. Рустамов Э. (2012). Финансовые кризисы: источники, проявления, последствия // Вопросы экономики. № 4. С. 46–66. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-4-46-66>.
29. Аганбегян А.Г. (2012). Размышления о со-

временном кризисе в России и ее послекризисном развитии // Мир перемен. № 2. С. 9–16.

30. Аганбегян А.Г. (2020). Кризис как окно воз-

можностей для социально-экономического развития // Научные труды Вольного экономического общества России. Т. 223. № 3. С. 47–69.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Овчаров Антон Олегович – доктор экономических наук, доцент; Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (603950, Россия, Нижний Новгород, пр-кт Гагарина, 23); Российский государственный университет правосудия (117418, Россия, Москва, ул. Новочерёмушкинская, 69); anton19742006@yandex.ru.

Овчарова Татьяна Николаевна – кандидат философских наук, доцент; Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского (603950, Россия, Нижний Новгород, пр-кт Гагарина, 23); ovcharovat@yandex.ru.

SOCIAL CRISIS IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPTUAL AND TERMINOLOGICAL ANALYSIS

A.O. Ovcharov^{6a,b}, T.N. Ovcharova^{7a}

^aLobachevsky State University of Nizhni Novgorod

^bRussian State University of Justice

ABSTRACT:

The relevance of the study: the national and foreign literature presents a considerable number of works, which analyze different types of crises, assess their consequences and find out the causes. The phrase "social crisis" is most often interpreted as one of the meanings of the term "crisis" and is associated with problems taking place in the social sphere of society. Such an approach, implemented within the framework of the paradigm of local crisis (economic, financial, social, etc.), loses its importance, because in the current situation crisis in a particular sphere of society affects the other areas of public life. The relevance of this research lies in the fact that it treats social crisis as a systemic one that affects society as a whole and therefore it involves public administration.

The aim of the study is to define the concept of "social crisis" and to describe the features of public administration that cause the social crisis and contribute to its overcoming.

Methods/methodology: the study uses methods of conceptual-terminology and system analysis, synthesis, comparison and generalization.

Results: The destructive role of imitation practices in the mechanism of public administration has been revealed; they reduce its effectiveness. There is evidence that public administration shifts away from the main target of social well-being (achieving the common good). With regard to the abovementioned, the author's definition of "social crisis" has been given. The paper identifies the priority conceptual goal of the state anti-crisis management which determines its quality. The study is theoretically important in clarifying the conceptual and terminological apparatus and developing the theory of crisis; its practical relevance is in improving the efficiency of the authorities and ensuring a decent standard and quality of life for the population.

FUNDING: The reported study was accomplished within the framework of the basic part of the state assignment of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, project 0729-2020-0056 "Modern methods and models for diagnosing, monitoring, preventing and overcoming crisis phenomena in the economy in the context of digitalization as a way to ensure the economic security of the Russian Federation".

⁶ORCID: 0000-0003-4921-7780

⁷ORCID: 0000-0002-7313-3168

KEYWORDS: social crisis, public administration, conceptual and terminological analysis, efficiency of public administration, imitation, anti-crisis public administration, quality of public administration.

FOR CITATION: Ovcharov A.O., Ovcharova T.N. (2021). Social crisis in the context of public administration: conceptual and terminological analysis, *Management Issues*, no. 2, pp. 1–13.

REFERENCES

1. Alexakis C., Pappas V. (2018). Sectoral dynamics of financial contagion in Europe - The cases of the recent crises episodes, *Economic Modelling*, no. 73, pp. 222–239. DOI: 10.1016/j.econmod.2018.03.018.
2. Tölö E. (2020). Predicting systemic financial crises with recurrent neural networks, *Journal of Financial Stability*, no. 49. Article 100746. DOI: 10.1016/j.jfs.2020.100746.
3. Mohseni-Cheraghloou A. (2016). The aftermath of financial crises: A look on human and social well-being, *World Development*, no. 87, pp. 88–106. DOI: 10.1016/j.worlddev.2016.06.001.
4. Ilišin V., Gvozdanović A., Potočnik D. (2018). Contradictory tendencies in the political culture of Croatian youth: unexpected anomalies or an expected answer to the social crisis? *Journal of Youth Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 51–71. DOI: 10.1080/13676261.2017.1343937.
5. Muñoz P., Naudé W., Williams N., Williams T., Frías R. (2020). Reorienting entrepreneurial support infrastructure to tackle a social crisis: A rapid response, *Journal of Business Venturing Insights*, no. 14. Article e00181. DOI: 10.1016/j.jbvi.2020.e00181.
6. Grigoriantz K.S., Zub A.T. (2011). Crisis situation as a complex of interrelated crises, *Bulletin of Moscow University. Series 21. Management (state and society)*, no. 4, pp. 47–61.
7. Leychik V.M. (2009). Terminology: subject, methods, structure. Moscow, Book House “Librokom”. 256 p.
8. Vildanov I.E. (2012). Social crises: essence and typology, *Kazan science*, no. 4, pp. 378–380.
9. Gryzunova E.A. (2012). Social System Crisis Concepts: comparative Analysis, *Bulletin of the MGIMO University*, no. 4 (25), pp. 270–276.
10. Bagrova E.V. (2019). Characteristics of the crisis as an integral element of the structure of social existence, *Herald of the Volga Institute of Management*, vol. 19, no. 5, pp. 96–102. DOI: <https://doi.org/10.2394/1682-2358-2019-5-96-102>.
11. Zinoviev A. (2011). Failed project: crossroads. Russian tragedy. Moscow, AST: Astrel; Vladimir, VKT. 542 p.
12. Manushin D.V. (2013). A new look at the concept of “crisis”, *Economic Analysis: theory and practice*, no. 15 (318), pp. 17–24.
13. Dixon J., Bhuiyan Sh., Üstüner Y. (2018). Public Administration in the Middle East and North Africa, *International Journal of Public Administration*, vol. 41, no. 10, pp. 759–764. DOI: 10.1080/01900692.2018.1433207.
14. Vasilieva E.A. (2019). Professional activities of civil servants: competence approach, *Bulletin of St. Petersburg University. Sociology*, vol. 12, no. 4, pp. 329–349. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu12.2019.403>.
15. Nikiforova O.A. (2019). The perception of the population of corruption in professional areas, *Bulletin of St. Petersburg University. Sociology*, vol. 12, no. 1, pp. 51–66. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu12.2019.104>.
16. Asatryan Z., Heinemann F., Pitlik H. (2017). Reforming the public administration: The role of crisis and the power of bureaucracy, *European Journal of Political Economy*, vol. 48, pp. 128–143. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2016.08.004.
17. Twizeyimana J.D., Andersson A. (2019). The public value of E-Government – A literature review, *Government Information Quarterly*, vol. 36, no. 2, pp. 167–178. DOI: 10.1016/j.giq.2019.01.001.
18. Toschenko Zh.T. (2015). Phantoms of the Russian society. Moscow, Center for Social Forecasting and Marketing. 668 p.
19. Melnikova T.P. (2020). Social imitation phenomenon as a factor affecting the state of national security, *Journal of the Belarusian State University. Sociology*, no. 1, pp. 53–59.
20. Mukhamedzhanova N.M. (2019). Social imitation: essence and background of occurrence, *Manuscript*, vol. 12, no. 10, pp. 171–174.
21. Sukhov A.N. (2018). Social crisis: theoretical and historical aspect, *International Journal of Psychology and Pedagogy of Service Activity*, no. 1, pp. 117–124.
22. Barinov D.N. (2018). Anxiety and concerns of Russians in the conditions of the socio-economic crisis, *Bulletin of Science and Practice*, vol. 4, no. 12, pp. 541–552.

23. Yıldız M., Saylam A. (2013). E-government discourses: An inductive analysis, *Government Information Quarterly*, vol. 30, no. 2, pp. 141–153. DOI: 10.1016/j.giq.2012.10.007.

24. Bannister F., Connolly R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research, *Government Information Quarterly*, vol. 28, no. 2, pp. 137–147. DOI: 10.1016/j.giq.2010.06.010.

25. Gracia D.B., Ariño L.V.C. (2015). Rebuilding public trust in government administrations through e-government actions, *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC*, vol. 19, no. 1, pp. 1–11. DOI: 10.1016/j.reimke.2014.07.001.

26. Kamolikova V.R., Shulika Yu.E. (2018). Efficiency of public administration: finding objective conceptualization and measurement, *RUDN*

Bulletin. Series: Political Science, vol. 20, no. 2, pp. 255–268.

27. Bratchenko S.A. (2019). On the question of the concept of the quality of government, *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no. 1, pp. 57–72. URL: <https://doi.org/10.24411/2073-6487-2019-10004>.

28. Rustamov E. (2012). Financial crises: sources, manifestations, consequences, *Economy issues*, № 4, pp. 46–66. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2012-4-46-66>.

29. Aganbegyan A.G. (2012). Reflections on the modern crisis in Russia and its post-crisis development, *The world of change*, no. 2, pp. 9–16.

30. Aganbegyan A.G. (2020). The crisis as a window of opportunities for socio-economic development, *Scientific works of the Volga Economic Society of Russia*, vol. 223, no. 3, pp. 47–69.

AUTHORS' INFORMATION:

Anton O. Ovcharov – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor; Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (23, Gagarin Av., Nizhny Novgorod, 603950, Russia); Russian State University of Justice (69, Novocheryomushkinskaya St., Moscow, 117418, Russia); anton19742006@yandex.ru.

Tatyana N. Ovcharova – Ph.D. of Philosophical Sciences, Associate Professor; Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (23, Gagarin Av., Nizhny Novgorod, 603950, Russia); ovcharovat@yandex.ru.