ВВЕДЕНИЕ

Перед мировым сообществом и Россией в особенности стоит крупная проблема, масштабы которой сегодня явно не осознаны либо принижаются, — создать инновационную теорию и практику управления, сформировать управленцев новой генерации, способных мыслить и действовать в условиях кризисного состояния общества, принимать упреждающие решения, эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Разрыв между непрерывно меняющейся жизнью и субъектом управления углубляется, что порождает кризис управления, политического руководства в том числе. Это сдерживает темпы социального прогресса, порождает социальные, политические, экономические, духовные, биологические и техногенные катастрофы, способные погубить жизнь на планете Земля. Мировое сообщество, как считает наука, пока не отвечает на грозные вызовы XXI века. Но отвечать придется, поскольку альтернатива такова: либо жизнь в состоянии непредсказуемых катастроф, катаклизмов, потрясений, возможных взрывов, либо поиск сбалансированного устойчивого развития, потом, возможно, и гармоничного, — иного не дано. Выбор очевиден — управление процессом, а значит, и преимущественные инвестиции мирового сообщества, каждой отдельной страны в сферу управления: финансовые, образовательные, интеллектуальные, информационные и др.

Роковая ошибка современной российской политики состоит в том, что все сводится к захвату власти. Между тем, суть политического руководства при наличии власти — управление общественными делами, привлечение к этому всего общества, его общественных институтов и всех граждан, делегируя им властные функции, ресурсы и вместе с ними развивая самодеятельность, самоуправление людей, организуя работу общества на пути социального прогресса.

Надо ли напоминать, что управлению надо учиться. Научиться управлять — это значит овладеть наукой и искусством воздействия на объект управления, не подавляя творческий потенциал общества, а способствуя его пробуждению и развитию. Политическое (государственное) управление — частный случай управления. Главный субъект управления — общество в целом, политическое управление — его часть. Если часть не подчиняется целому, кризис власти и управления неразрешим.

Каждый из нас живет в системе управленческих и организационных отношений, которые становятся все более сложными, и никакой прошлый опыт отдельного руководителя или целой организации не может быть адекватным тем многообразным и неординарным управленческим ситуациям, которые требуют определения стратегии реагирования или принятия единственно правильного решения.

Следовательно, избежать управленческих ошибок, цена которых для общества по мере его усложнения все возрастает, можно только в одном случае — если опереться на теорию управления, общие законы и принципы науки. Ее основы начали складываться со времен античности, когда люди, общественные институты искали эффективные способы управления общественными делами в различных сферах: производстве, торговле, военном деле, политике, дипломатии и т. п.

Исторический опыт свидетельствует, что уже древнегреческие, древнекитайские государственные и хозяйственные деятели владели такими секретами управления, которые не утратили значимости[1]. Традиции управленческой мысли обогащаются новыми принципами в эпоху Ренессанса, промышленной революции, особенно в конце XX века, когда разворачивается управленческая революция и появляется современная модификация теории управления — менеджмент.

В целом, в процессе исторической эволюции накоплен огромный и разносторонний опыт эффективного решения общественных дел, который и нашел отражение в теории управления. Однако приходится констатировать печальный факт: субъекты управления (отдельные страны, политические лидеры, общественные институты, руководители, сообщества людей, каждый человек в отдельности) пока явно недостаточно знают общие законы и принципы управления, не умеют пользоваться ими в своей практической деятельности. Это во многом является причиной тех социальных аномалий, потрясений, которые стоят на пути достижения устойчивого развития в мире, в России в особенности.

Именно **управленческий ресурс** как интегрально-интеллектуальный сегодня становится определяющим. Его неполное или искаженное использование ведет к стагнации общественного развития, является тормозом прогресса, несет дезорганизацию и неисчислимые беды национальной и личной безопасности граждан. В силу целого ряда причин этот ресурс общества (управленческий) пока заморожен, хотя наряду с «человеческим» он является определяющим. Раскрыть его — задача первостепенной значимости. Однако, как это ни парадоксально, пока нет учебного пособия по современным основам социального управления, выстроенного в единой логике.

Есть исследования, которые посвящены отдельным проблемам теории управления. Одни рассматривают социальное управление преимущественно как часть экономических отношений, организационных, психологических, когда речь идет о мотивации управленческой деятельности[2]. Другие изучают социальное управление как государственное (политическое) управление[3], затрагивая только некоторые законы и принципы социального управления как самостоятельной отрасли научного знания. Исключение составляют работы академика Афанасьева В.Г.[4], но они, во-первых, относятся к началу 80-х годов, во-вторых, посвящены решению другой задачи — не учебной, а исследовательской, поэтому не дают целостной картины управленческого знания.

Сегодня существует множество авторских подходов к пониманию сущности социального управления, его внутренней структуры, что плодотворно в исследовательском плане, но недостаточно для учебного

---

[1] См.: *Глущенко Е.В., Захарова Е.В., Тихонравов Ю.В.* Теория управления. Учебный курс. М., 1997. С. 56.

[2] См.: *Глущенко Е.В., Захарова Е.В., Тихонравов Ю.В.* Теория управления; *Попов Г.Х.* Проблемы теории управления. М., 1974.

[3] См.: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997; *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону, 1997 и др.

[4] См.: *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом. М., 1973; *он же.* Человек в управлении обществом. М., 1977; *он же.* Общество: системность, познание и управление. М., 1981 и др.

пособия, где необходима целостная картина этого вида общественных отношений — управленческих — и соответствующей деятельности. Они должны быть представлены в единой логике (от целеполагания до оценки эффективности принятых решений).

Во многом лишены такого целостного подхода и многочисленные издания, посвященные изложению основ современного менеджмента[1], которые в большей мере представляют основы управления фирмой с точки зрения искусства современного управления в разных ситуациях.

Опираясь на данные исследования и многие другие, без которых создать предлагаемое учебное пособие было бы невозможно, авторы предлагают учебное пособие «Основы социального управления», где впервые излагается общий, целостный курс теории управления, задаются его базовые категории, раскрываются основные функции, обосновывается система управления как единство всех составляющих ее подсистем.

В пособии вопросы истории и теории социального управления сочетаются с анализом современных тенденций в этой отрасли научного знания в мировой и отечественной науке. Цель пособия — ввести слушателей в сложный мир управленческих отношений как особого вида общественных отношений, показать их значимость как важнейшего ресурса современного социального прогресса. Ставится также задача раскрыть содержание управленческого ресурса, его структуры, системы базовых категорий, законов, принципов, что способствует принятию эффективных управленческих решений, позволяющих получать прогнозируемый и максимально возможный социальный результат. Авторы показывают, как осуществляется объединение усилий многих субъектов управления, органов управления и отдельных специалистов в рамках целостного воздействия на общественные процессы, социальные организации и ресурсы сложных социальных систем, способствовать их саморазвитию и самоорганизации с учетом как познания их внутренних закономерностей, так и повышения эффективности целенаправленного воздействия.

Необходимость учебного пособия давно назрела, но оно не могло бы появиться без той огромной работы, которая была проделана многими исследователями. Прежде всего, это такие российские ученые, как первопроходец управленческой науки, наш учитель в этой области академик В.Г. Афанасьев, ведущий специалист в сфере государственного управления профессор Г.В. Атаманчук, профессора А.И. Радченко, В.Г. Глущенко, Ю.В. Тихонравов, Г.В. Осипов, С.В. Хатунцев, В.А. Ядов, Н.С. Данакин, Г.В. Щекин, Н.И. Кабушкин, С.Б. Мельников, В.И. Патрушев и др., отдельные материалы или идеи которых здесь использованы.

Учебное пособие предназначено для политических руководителей, управленцев, слушателей, студентов, учителей, специализирующихся в области социального управления, для всех, кто интересуется проблемами повышения эффективности управленческого труда.

Авторы учебника: Вступление — д-р философских наук, проф. В.Н. Иванов; гл. 1, 2, 3, 4, 5 — проф. В.Н. Иванов; гл. 6, 7 — проф. В.Н. Иванов, проф. В.И. Патрушев; гл. 8 — проф. В.Н. Иванов, канд. юр. наук А.Г.

[1] См., например: *Армстронг Майкл.* Основы менеджмента. Ростов-на-Дону, 1998; *Кабушкин Н.И.* Основы менеджмента. М., 1999; *Ильенкова СД., Гохберг Л.М.* и др. Инновационный менеджмент. М., 1997 и др.

Гладышев; гл. 9, 10 — проф. В.Н. Иванов, канд. соц. наук А.В. Иванов; гл. 11 — проф. В.Н. Иванов, канд. юр. наук А.О. Доронин; гл. 12 — проф. В.И. Патрушев, проф. Г.В. Щекин; гл. 13, 14 — проф. В.Н. Иванов, канд. юр. наук А.Т. Гладышев; гл. 15 — проф. Н.С. Данакин, проф. В.И. Патрушев; гл. 16, 17, 18, 19 — проф. В.Н. Иванов; гл. 20 — проф. В.Н. Иванов, канд. юр. наук А.Г. Гладышев; гл. 21 — проф. В.Н. Иванов, д-р эк. наук С.Б. Мельников; гл. 22 — проф. В.Н. Иванов, проф. О.А. Уржа; учебно-методический материал — проф. В.Н. Иванов, канд. соц. наук А.В. Иванов, канд. юр. наук А.О. Доронин.

РАЗДЕЛ I

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 1

Социальное управление как самостоятельная отрасль научного знания

Феномен управления известен еще с античных времен и изучался многими общественными науками (философией, правоведением, социологией, политологией и др.), призванными изучать общество и законы его развития. Менеджмент как одно из направлений науки об управлении в условиях рыночных отношений возник значительно позже (в начале XX в.) и развивался в большей мере в контексте экономических наук. Таким образом, чтобы получить достаточно полное представление о социальном управлении, нельзя ограничиться понятием *менеджмент,* которое не исчерпывает всего содержания социального управления.

В настоящее время на вопрос: «Что такое социальное управление?» — непросто получить однозначный ответ. Все зависит от позиции исследователя и научных интересов. Одни авторы относят его к юридической науке, другие — к экономической или социально-психологической, третьи — к социологической.

1. С позиции менеджмента управление — это процесс проектирования и инновации социальных организаций, мотивации людей к деятельности для достижения целей организации

В теории менеджмента управление в, большей мере исследуется с точки зрения конкретной ситуации, возникающей в практике управления, то есть как искусство управления.

2. Экономическая наука склонна трактовать управление как способ получения экономического результата при наименьших производственных издержках.

3. Правоведение трактует управление как государственное правовое регулирование с помощью законов.

4. Политология понимает управление как воздействие на общество со стороны государства политическими методами и т. п.

Существует множество позиций и других подходов, отражающих разнообразное отношение к управлению. Часто вместо слова *управление* используются понятия: *регулирование, руководство, администрирование, менеджмент, организация* и т. п.

Расплывчатость понятия «управление» создает значительные трудности для субъектов управления при выборе того или иного подхода при выборе социальных технологий управления. Органы управления нередко вынуждены руководствоваться собственным прошлым опытом или сложившимися в организациях традициями управления, что является недостаточным, а часто и ущербным.

В настоящее время все острее осознается необходимость разработки **современной теории управления.** Для этого необходимы, как минимум, во-первых, наличие достаточно четкого представления о предмете науки как самостоятельной отрасли научного знания, не относящейся ни к экономике, ни к политологии, ни к психологии, не растворяющейся ни в какой другой науке, во-вторых, выработка достаточно универсального определения *социального управления.*

Подчеркнем в этой связи, что социальное управление как наука специально не исследует экономические, юридические, политические и другие стороны управления, предмет изучения — теория и методология их взаимодействия, основанная на системной связи всех общественных явлений в процессе их взаимодействия и взаимовлияния. В общей теории социального управления исследуются основные понятия, законы, принципы и методы взаимодействия разных социальных систем, сохранения их целостности, создания новых социальных образований на основе целесообразности, ценностно-нормативных представлений совокупного интеллекта, присущего обществу на данном историческом этапе развития.

Поэтому задачей учебной дисциплины является обеспечение целостного представления о взаимодействии сложных социальных систем, их структуре, внешних и внутренних связях, саморазвитии и воздействии одной на другую, о специфических отношениях, которые складываются между объектом и субъектом управления в процессе их взаимодействия.

Давно назрел вопрос о выделении социального управления как самостоятельной учебной дисциплины, образовательная программа которой предлагается в данном учебном пособии. Сегодня она не покрывается имеющимися специальностями — «Система государственного управления», «Муниципальный менеджмент» и «Государственное и муниципальное управление», а является для них общеметодологической. Последние выступают лишь как частный случай социального управления в целом и базируются на его общих законах и принципах, без которых каждая из этих учебных дисциплин не может быть понята и усвоена в единой логике, без чего обучение представляется ущербным.

Назрела необходимость формирования науки социального управления как единой, общей отрасли научного знания и учебной дисциплины. Она обусловлена, во-первых, все возрастающей потребностью в целостном освоении окружающего мира, во-вторых, необходимостью системного воздействия на все сферы общественной жизни (экономическую, социальную, политическую, духовную) в их интегральном качестве.

Исследования показывают, что сегодня нет чисто экономических, социальных, политических или только духовных образований. Появились интегральные зоны, такие, как *социально-экономическая, культурно-политическая, духовно-бытовая.* Социальные изменения давно уже не носят линейного характера, хотя воздействия на них в обществе по-прежнему преимущественно односложны.

Поэтому наука управления не может ограничиваться только воздействием на отдельно взятую сферу, она изучает общие законы и принципы не просто их взаимодействия, а целостного интегрального воздействия во имя достижения цели общества — обеспечения безопасности своих членов и повышения качества их жизни.

Закономерности функционирования и поддержания *целостности общества* и всех отдельных видов управления (по сферам), познание и использование которых позволяет обеспечивать цели общества как *единой системы,* выступают как главное содержание науки — социальное управление. Она исследует общие закономерности, принципы социального воздействия независимо от того, в какой сфере жизни они осуществляются, закономерности и принципы создания и функционирования самой системы управления.

Социальное управление — предмет изучения многих наук, прежде всего социологии, психологии, социальной психологии, политологии, философии, юриспруденции, культурологии, педагогики, кибернетики, синергетики, эргономики и экономики под углом зрения их управленческих возможностей. Поэтому структура науки, как считают некоторые исследователи, включает в себя разделы: социологии управления, философии управления, психологии управления, политики как искусства управления, экономики, культуры и права в аспектах управления[1].

Предмет науки как междисциплинарной дисциплины предполагает, что основным методом ее исследования является **системный подход, системный анализ** явлений общественной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить свойства и структуру объекта в целом, представив его в качестве сложной социальной системы.

Напомним, что *система* — это множество взаимодействующих элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, составляющих *целостное образование.*

Системный подход — это комплексное изучение исследуемого объекта как *единого целого* с позиций системного анализа. Он означает учет *всех взаимосвязей,* изучение отдельных структурных частей, выявление *роли каждой из них в общем процессе функционирования системы* и, наоборот, выявление воздействия *системы в целом на отдельные ее элементы*.

Система социального управления, в которой реализуются разные функции управления: а) включает разных специалистов, объединенных в органах управления; б) использует целую совокупность методов управления, в том числе и совокупность средств вычислительной и организационной техники; в) объединяет различные виды информации (экономической, социальной, политической, организационной и т. п.), которая позволяет установить надежную связь между субъектом и объектом управления, учесть все изменения внутренней и внешней среды.

---

[1] См.: *Глущенко Е.В., Захарова Е.В., Тихонравов Ю.В.* Теория управления. Учебный курс. М., 1997. С. 13.

Поэтому можно сказать, что наличие устойчивого равновесия между субъектом и объектом управления, способность субъекта управления отвечать на вызовы постоянно изменяющейся среды (внутренней и внешней) является одной из основополагающих закономерностей управления, обусловливающей все остальные его общие законы и принципы.

Глубокое нарушение равновесия между объектом и субъектом управления приводит к кризису управления. Возможность такого кризиса постоянна по ряду причин: а) внутренняя и внешняя среда объекта управления сегодня очень подвижна, динамична; б) ее изменения зависят от очень многих взаимосвязанных факторов, учесть и предвидеть которые становится все труднее.

Все это предъявляет повышенные требования к субъекту управления, который должен наиболее точно улавливать суть происходящих перемен в общественной жизни, являющейся не только объектом, но и субъектом воздействия. В общественной жизни наблюдается постоянное наращивание потенциала субъективности, складывающегося из коллективного интеллекта общности в целом, из его отдельных социальных организаций и составляющих их людей. Можно утверждать, что чем выше (в количественном и качественном выражении) коллективный интеллект общества, его стремление к саморазвитию, тем все более точными становятся управленческие решения и эффективнее действия субъектов управления: всего общества, органов управления, государства, отдельных людей, призванных адекватно отвечать на перемены во внутренней и внешней среде со стороны социальных организаций.

Состояние, когда процессы развиваются в одном направлении, а действия субъектов управления в другом, нередко прямо противоположном, характеризуется как кризисное состояние системы управления.

Итак, научные основы социального управления опираются на теорию систем социального управления и теорию искусства социального управления. Поэтому предметом изучения является исследование **управленческой деятельности в единстве с управленческими отношениями,** складывающимися в процессе создания системы социального управления, которая изучается теорией ее построения, функционирования и совершенствования[1].

Теория искусства социального управления основана на эмпирических обобщениях, на базе конкретного опыта управления, что позволяет создать образы управления, конкретные управленческие ситуации. Она не имеет универсальных закономерностей и принципов, не предусматривает общих правил поведения[2], но позволяет талантливым управленцам находить неординарные решения в условиях неопределенности. В сочетании со знаниями общих законов и принципов управления теория искусства управления, основанная в большей мере на интуиции, индивидуальном восприятии, прошлом опыте, позволяет получить оптимальный управленческий результат.

Следовательно, наука социального управления не является прикладной частью какой-либо науки: юридической, политической, экономической и т.

---

[1] См.: *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону, 1997. С. 43 и др.

[2] См. там же.

п. Она базируется на общеметодологических принципах фундаментальных общественных наук (философии, экономики, социологии, политологии, психологии и др.); на науках, исследующих организационно-технические и социально-технологические законы и принципы построения сложных систем (социальные технологии, управление производством, управление духовными и культурными процессами, кибернетику, синергетику, теорию систем, системный подход и др.). Она имеет свой собственный предмет, свою проблематику, является самостоятельным и очень современным направлением познания жизни, от успехов которого во многом зависят темпы социального прогресса и качество жизни людей.

Однако наука социального управления до сих пор не имеет самостоятельного статуса, не включена в перечень ни научных специальностей, ни специальностей, изучаемых в средних и высших учебных заведениях, что затрудняет формирование профессиональных кадров управления, способных адекватно действовать в условиях кризиса, неопределенности, находить оптимальные управленческие решения. Между тем, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, низкий уровень управленческой культуры, недостаточный запас «критической массы» управления способствуют деградации частных видов управления, особенно экономического, политического. В этих условиях формируется такая политическая и финансово-экономическая элита в обществе, которая не способна к системному восприятию мира, действует на «корыстных программах», а потому не только не способствует поиску достойных выходов из кризисных состояний, нарастающих потрясений и катастроф, а своими некомпетентными действиями только увеличивает число возникающих проблем, которые требуют своего своевременного и адекватного решения.

Выводы

1. Наука социального управления не является прикладной составляющей какой-либо науки: юридической, политической, экономической, социологической и т. п. Она базируется на общеметодологических принципах фундаментальных наук, но имеет свой собственный предмет и свою проблематику исследования, является крайне актуальным направлением научного знания, от успехов которого во многом зависят как успех частных управленческих дисциплин, так и темпы развития общества, качество жизни его граждан, их личная безопасность.

2. Наука социального управления представляется как единая отрасль научного знания, которая изучает целостное освоение окружающего мира под углом зрения системного воздействия на все сферы общественной жизни во имя достижения цели общества — повышения качества жизни его членов. Она исследует общие закономерности, принципы социального воздействия независимо от того, к какой сфере они относятся, а также закономерности и принципы создания самой системы социального управления.

Основным методом ее исследования является системный подход, который позволяет объединить всю совокупность средств и методов, помогающих не только изучить свойства и структуру объекта в целом, но и осуществить комплексное воздействие.

3. Наука социального управления опирается на фундаментальные положения разных отраслей обществоведения, ряд прикладных отраслей, но ее самостоятельным предметом является специфическая управленческая деятельность в единстве с управленческими отношениями, которые складываются в процессе создания самой системы социального управления, ее построения, функционирования и развития.

Вопросы для повторения и размышления

1. Почему сегодня так необходимы становление и быстрое статусное оформление такой отрасли научного знания, как социальное управление?
2. Каков предмет общей теории социального управления?
3. На какие фундаментальные науки опирается теория социального управления?
4. Роль методологических конкретных наук в научном знании о социальном управлении.

Литература

Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. М., 1981.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997.

Государственное и муниципальное управление. Справочник /Отв. ред. Н.И. Глазунова. М., 1993.

Иванов В.Н. Социальные технологии в современном мире. М., 1996.

Системные проблемы России. Путь в XXI век /Рук. авт. коллектива Д.С. Львов. М., 1999.

Глава 2

Сущность и содержание социального управления

В окружающем нас мире можно выделить три его составляющие, определяемые формами движения материи: неживую природу, живую природу и человеческое общество.

В каждой из этих составляющих протекают процессы развития, осуществляемые под воздействием определенных факторов и условий. Некоторые из этих факторов можно рассматривать как управление в неживой природе, или технических системах, управление в живой природе, или биологических системах, управление в человеческом обществе, или социальных системах.

Управление техническими системами (производственно-техническими процессами, механизмами, системами машин) изучается в основном техническими науками.

Управление в живой природе, то есть управление биологическими системами, является объектом изучения естественных наук.

Управление как воздействие на социальные процессы, коллективы, классы относят к *социальному управлению.* Эта область изучается общественными (социальными) науками.

Наиболее общие законы и принципы управления рассматривает наука *кибернетика.* В соответствии с делением окружающего нас мира на неживую природу, живую природу и человеческое общество кибернетика разделяется на техническую, биологическую и социальную[1].

Понятие «социальное управление» рассматривается в узком и широком значении слова[2].

В узком значении социальное управление определяется как процесс воздействия на социальные процессы для достижения поставленных целей.

Анализируя в «Капитале» различные формы общественного труда, К. Маркс пришел к очень важному для понимания генезиса и сущности управления выводу: «Всякий непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, — писал он, — нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере»[3]. В широком смысле слова социальное управление рассматривается как сфера деятельности людей. Маркс обратил внимание на выделение социального управления в определенный вид человеческой деятельности: «Труд по надзору и управлению... непосредственно и неразрывно связан с производительными функциями, Которые налагаются всяким комбинированным трудом на отдельных индивидуумов в качестве особого труда»[4], возникающего «всюду, где непосредственный процесс производства имеет вид общественно-комбинированного процесса, а не является разъединенным трудом самостоятельных производителей»[5].

Объективная необходимость управленческого труда порождает особую группу работников — *управляющих.*

В сферу деятельности людей по социальному управлению помимо управленческих работников входят научные работники, занимающиеся исследованиями и разработками в сфере социального управления, а также преподаватели, осуществляющие подготовку, переподготовку и повышение квалификации управленческих кадров.

Необходимость социального управления обусловлена прежде всего фактом разделения труда в группах людей, в крупных коллективах, в масштабе государства, а также необходимостью его кооперации. Следовательно, как совместный труд людей составляет основу всякого человеческого общества, так и управление является необходимым элементом общего труда, существования и развития общества.

Ключевое понятие управления — *воздействие.* Оно осуществляется в технических и биологических системах. Сразу скажем, что нас интересует такое воздействие, которое осуществляется в *социальных системах* и может

---

[1] См.: История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Изд. 2-е. М., 1988. С. 232—233.

[2] См.: *Радченко А.И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. М, 1997. С. 17 и др.

[3] *Маркс К.* Капитал. Т. 1//Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 342.

[4] *Маркс К.* Капитал. Т. 3//Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 25. Ч. I. С. 425.

[5] Там же. С. 422.

быть понято как воздействие *субъекта управления* на *объект управления с* целью перевода его в новое желательное состояние[1].

Однако воздействие в социальных системах может быть разным по объему, содержанию, направленности, силе власти. В зависимости от этого меняется содержание самого понятия управления.

Например, в толковом словаре В. Даля термин «управлять» означает править, давая ход, направление, распоряжаться, заведовать, быть хозяином, распорядителем чего-то, подрядничать. Государь управляет народом, государством; министры управляют каждый своей частью[2].

В государственном управлении управленческая деятельность, как известно, связана с государственной властью, которая тоже может быть весьма различной (тоталитарной, демократической и т. п.), и все же первое и отличительное свойство социального управления состоит в том, что это — процесс *целенаправленного* воздействия управляющей системы на управляемую для достижения ее эффективного функционирования и развития.

Следовательно, основным элементом управления, с чего оно начинается, является *целеполагание.*

Цель управления — желаемое, возможное и необходимое состояние системы, которое должно быть достигнуто. Определение целей управления — главный и начальный этап управления.

Целеполагание — процесс обоснования и формирования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей в продукции, услугах, качестве социальных связей, исходя из реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения.

Подчеркнем, что в социальных системах воздействие субъекта управления на объект не только не является стихийным, случайным, бессознательным, напротив, стремится к максимальной строгости, экономичности, целесообразности и последовательности[3]. Заметим, что всякое воздействие в обществе носит сознательный социальный характер, поэтому впредь слово *социальное* может быть опущено: оно подразумевается, поскольку речь пойдет об управлении общественными делами.

Содержание социального управления в основном, главном определяется качеством целеполагания, которое, в свою очередь, обусловлено тем, насколько в поставленных целях (оперативных, среднесрочных, стратегических) наиболее точно и полно выражены коренные потребности и интересы всего общества, его отдельных социальных групп, определяющих мотивы поведения людей.

Итак, уже само целеполагание — есть одно из могучих средств, которое оказывает воздействие на людей, их поведение и жизнедеятельность и тем больше, чем в большей мере поставленные цели затрагивают интересы личности, каждого человека, его ценности, убеждения, мировоззрение,

---

[1] Эта глава носит нетрадиционный характер и во многом посвящена «инвентаризации» существующих базовых понятий, уточнению их внутренних связей, которые и определяют целостное представление об управлении как научном знании. Некоторые фрагменты главы затем будут повторяться, но целостность восприятия, уже достигнутая в начале, будет только способствовать целостному восприятию всего последующего материала.

[2] См.: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. М., 1991.

[3] См.: *Глущенко Е.В., Захарова КВ., Тихонравов Ю.В.* Теория управления. Учебный курс. М., 1997. С. 9.

коренные жизненные интересы (экономические, социальные, политические, духовно-культурные).

Именно поэтому многие ученые, изучающие управление, считают сегодня главным средством воздействия одного человека на другого, возбуждения его активности систему стимулирования к деятельности (экономической, политической, социальной, моральной и т. п.).

Источником активности, как известно, являются *стимулы.* Они есть движущая сила и причина активности. Они могут быть внешними и внутренними, позитивными и негативными, объективными и субъективными, материальными и духовными, осознанными и неосознанными. Но в любом случае стимул — источник пробуждения человеческой энергии. Поэтому, создавая ту или иную *систему стимулирования,* то есть представления каких-либо жизненных гарантий по результатам активных действий в соответствии с поставленной целью, можно эффективно управлять социальными процессами, социальным поведением.

Итак, как видно, стимулы неразрывно связаны с целеполаганием, но еще в большей мере к нему имеет отношение *мотив.* Если стимул содержит в себе и причину, и цель активности в их нерасчлененном виде, а цель не всегда может быть осознанной, то мотив активно включает сферу сознания, идеальный образ, что делает саму активность более целесообразной, эффективной. Можно поэтому сказать, что мотивация к деятельности — это качественно иной способ стимулирования активности, который включает все сущностные силы личности: ценности, идеалы, мировоззрение, направленность человека, «Я — концепцию» и т. п. Поэтому очень важно подчеркнуть, что в связи с подъемом творческих сил личности необходимо все более полное использование человеческого фактора, ресурса личности в управлении.

Теория мотивации становится все более важным, хотя и не единственным средством управленческого воздействия. Это особенно характерно для современного управления, которое все в большей мере опирается на главные ресурсы: творческий потенциал личности, сильную социальную организацию, интеллектуальную собственность и ее составляющую — информацию. Поэтому правы те исследователи, которые считают, что сегодня необходимо говорить о *новой парадигме управленческой теории,* которая все в большей мере основывается на приоритетном включении в содержание главного, субъекта управления — *творческой личности, коллективного преобразующего интеллекта общества,* а не только усредненных органов и организационных структур управления.

Именно интеллектуальные системы управления, состоящие из творческих индивидуальностей, мотивированных к управленческой деятельности, способны достигать наилучших результатов в управлении общественными делами, обеспечивать упорядоченность и высокий уровень организации социальных систем. Поэтому важнейшей функцией управления выступает наиболее полное включение в управленческую деятельность наиболее одаренных в этом отношении граждан, создание своего рода «управленческой элиты», облеченной доверием общества, профессионально выполняющей его главную миссию — создание простора для саморазвития, самопроявления сущностных сил самой сложной социальной системы и

отдельных структурных образований: региональных, муниципальных, трудовых, семейных, каждого человека в отдельности на основе самоуправления и саморегулирования.

Поэтому **управление** — это особый вид профессиональной деятельности, который не только сводится к достижению целей системы, организации, но и представляет собой **средство поддержания целостности любой сложной социальной системы, ее оптимального функционирования и развития.**

Обычно считают, что управление возникло только в результате разделения труда на умственный и физический, что привело к разделению управленческой и исполнительной деятельности. Однако феномен управления имеет более древнюю и длительную историю. Уже на заре человечества в стаде человекообразных обезьян обнаруживаются признаки управления. В стаде управление проявляется на уровне животных инстинктов. Члены стада шли за своим вожаком не потому, что они осознавали разумность этого, а в силу заложенных в них природой программ целесообразного поведения. Такое бессознательное поведение сохраняло им жизнь. В дальнейшем, по мере развития человека, управление из бессознательного (инстинктивного) акта постепенно превращается в сознательный, который получает со временем и научное подкрепление.

Феномен управления тесно связан с понятием *социальная организация.* В самом деле, в течение многих веков управление из бессознательной деятельности превращалось в обычай, традицию, общественный институт с помощью устойчивой социальной структуры, которая из поколения в поколение передавала навыки управления.

Таким образом, социальное управление — это во многом продукт социальных организаций.

Управленческое воздействие осуществляется в процессе *управленческой деятельности.* Последняя — одна из разновидностей человеческой деятельности вообще. «Всякая деятельность человека субъективна, — подчеркивал В.Г. Афанасьев, — человек — субъект деятельности. Вместе с тем эта деятельность объективна, поскольку она направлена на какой-либо объект. Объект — это то, с чем человек взаимодействует, что противостоит субъекту в его предметно-практической, социально-политической и духовной деятельности, что преобразуется человеком в процессе этой деятельности»[1].

Управленческая деятельность призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений. Ее можно определить как **набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств целесообразных поступков и действий человека в сфере управления.**

Управленческая деятельность отличается интеллектуальным характером, поскольку всегда есть процесс выработки, принятия и практической реализации управленческих решений, призванных изменять состояние и течение общественных процессов, уровень использования социальных ресурсов общества, а опосредованно — сознание и поведение людей. Она должна адекватно отражать Социальную действительность, вскрывать имеющиеся ресурсы, находить средства и резервы, выбирать

[1] *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 46.

оптимальные способы совершенствования социальных систем и перевода их на новый уровень.

Во многом управленческая деятельность является информационной, потому что связана с получением, осмыслением, систематизацией, хранением, выдачей социальной и, прежде всего, управленческой информации. Существуют большие трудности в получении того, что олицетворяет собой информацию, пригодную для управления. Хаос фактов, событий, данных при их субъективном истолковании, не является информацией. Информацией может быть только то, что характеризует тот или иной общественный процесс в целом, с выявлением причин и движущих сил, определяющих его состояние и динамику. Поэтому управленческая деятельность в основе своей и посвящена поиску, отбору, переработке и анализу социальной информации, которая и лежит в основе целесообразной управленческой деятельности.

Это сложное эмоционально-психологическое явление с ярко выраженной доминантой воли. Каждый человек, занятый управлением, постоянно совершает мыслительные и волевые операции анализа, оценки, решения, подчинения и исполнения, команды и контроля и т. д. Это создает в социальных организациях особый социально-психологический микроклимат, активно влияющий на сознание, чувства, жизненные ориентации человека и формирует определенный тип поведения и деятельности. Постоянное напряжение воли, груз ответственности, дисциплинированность, подчинение собственного «я» управленческой функции — вот естественные компоненты, которые присущи управленческой деятельности в нормальном органе управления. Если этого нет, то формируемые и реализуемые таким органом управляющие воздействия вряд ли могут пользоваться авторитетом людей и в должной мере влиять на их сознание и поведение.

В процессе управленческой деятельности субъекты управления, органы управления, управляющие и каждый человек вступают в *управленческие отношения,* которые можно разделить на две части: связанные с целеполаганием, анализом информации, постановкой задач и организацией их достижения.

Управленческие отношения отличаются исключительной сложностью, представляя собой единство объективного и субъективного, и реализуются в деятельности субъектов управления. Они определяются особенностями социальной экономической системы.

Организационные отношения — необходимый элемент механизма управления, имеют свою внутреннюю структуру, в которой выделяют отношения централизма и самостоятельности, субординации и координации, ответственности, соревнования и др. Они подразделяются на вертикальные и горизонтальные, формальные и неформальные.

В процессе деятельности, которая реализуется в организационных отношениях, осуществляется взаимодействие с коллективами людей, имеет место специализация по определенным предметам, содержанию и видам работ, что требует кооперации в целях комплексной реализации компетенции органа управления и в целом реализации функций управления. Формальное построение органа по подразделениям и должностям создает лишь внешнюю логическую схему для организационной деятельности, которая каждый раз, с учетом свойств конкретных людей, должна быть

соотнесена с неформальной (отношения между людьми и социальными группами). Только тогда управленческая работа имеет шанс на успех. Момент неформальных отношений в организаторской деятельности нередко не учитывается, руководители делают акцент на собственную волю или близкое окружение. Тогда управленческая деятельность теряет свой потенциал и снижается ее эффективность. Особо актуален момент неформальных коллективных отношений в больших социальных организациях, в обществе в целом, где морально-психологические и нравственные регуляторы имеют все большее значение.

Помимо отношений субординации типа «руководители — подчиненные» существуют отношения координации, или отношения между находящимися на одном иерархическом уровне членами организации, направленными на взаимное согласование действий, исходя из совместных задач руководства или исполнения.

Система управления подразделяется на две основные подсистемы: управляющую и управляемую, каждая из которых может рассматриваться как относительно самостоятельная с присущими ей особенностями. Они имеют многоуровневую иерархическую структуру, в каждом звене (подсистеме) имеются свои направления прямых и обратных связей, образующих внутренние источники саморегуляции.

Анализируя дальше систему управления, необходимо выделить следующие ее компоненты. Помимо объекта и субъекта управления организационных и управленческих отношений и соответствующих видов деятельности, в нее входят функции управления, под которыми понимают конкретные направления деятельности. Функции управления можно классифицировать по их общим значениям, разделяя их на функции целевые и организационные. Назначение целевых функций состоит в направленности к определенной цели системы, которая может охватывать разные уровни социальной организации. Поскольку суть управления состоит в достижении цели, целевые функции являются не только необходимым, но и определяющим элементом как управленческой деятельности, так и всей системы управления, ее становления и развития.

Процесс целеполагания является определяющим условием эффективности всей системы управления. Содержание существующей системы управления функционально организуется (самоорганизуется) именно для достижения определенных целей. Целеполагание всегда выполняет элемент прогнозирования — предвидения состояний, изменений, которые ожидаются в результате развития данной социальной системы.

Итак, основные задачи управления и его составной части — организации — решает система управления. Конечным результатом ее функционирования являются принятие и реализация грамотного управленческого решения, которое всегда представляется интеллектуальным и психологическим актом выбора одной или нескольких альтернатив из множества возможных вариантов.

Выводы

1. Необходимость социального управления прежде всего обусловлена разделением труда и потребностью в его кооперации. Как совместный труд составляет основу всякого человеческого общества, так и управление является необходимым условием существования и развития общества.

2. Ключевое понятие управления — воздействие. Воздействие в социальных системах носит осознанный характер, и поэтому может быть понято как такое воздействие субъекта управления на объект, при котором имеется цель перевода последнего в желаемое состояние. Поэтому основным элементом управления является целеполагание.

3. Новой парадигмой управления является все более полное включение творческой личности, коллективного преобразующего интеллекта общества в содержание субъекта управления, что позволяет формировать управленческую элиту профессионалов, которая способна выполнить главную миссию общества, — создать условия для его саморазвития и повышения качества жизни своих членов. Поэтому управление не только сводится к достижению целей, но и является средством поддержания целостности любой сложной системы и стимулирования ее саморазвития.

4. В процессе осуществления управленческой деятельности создаются особого рода управленческие отношения. Они имеют свою сложную внутреннюю структуру. Система управления, которая складывается в процессе реализации управленческой деятельности и функций управления, состоит из объекта и субъекта управления, системы прямых и обратных связей внутри системы, источников саморегуляции (интересов, потребностей, ценностей составляющих ее подструктур), разных органов управления. Содержание системы управления и внутренние принципы ее организации и самоорганизации определяет целеполагание, связанное с прогнозированием и моделированием социальных систем. Конечным итогом функционирования и развитая системы управления являются принятие и реализация управленческого решения.

Вопросы для повторения и обсуждения

1. Чем вызвана необходимость социального управления?
2. В чем сущность и содержание социального управления?
3. Что нового вносит современная эпоха в содержание понятия «социальное управление»?
4. Управленческая деятельность и управленческие отношения. Их сущность и содержание.
5. Что понимается под системой социального управления?

Литература

Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977.

Глущенко Е.В., Захарова Е.В., Тихомиров Ю.В. Теория управления: Учебный курс. М., 1997.

Маркс К. Капитал. Т. 1 //Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 23.

Маслова Н.В. Ноосферное образование. М., 1999.

Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону, 1997.

Глава 3

История управленческой социальной мысли

Сегодня вряд ли кто скажет, как и когда зародились искусство и наука управления. Управление в той или иной форме существовало всегда там, где