Учебное издание

Афанасьева Людмила Викторовна

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

Научный редактор д-р ист. наук, профессор Э. А. Васильченко

Редактор Ю. Н. Осинцева

Подписано в печать 06.12.2012.
Формат 60 × 84 1/16. Бумага 65 г/м^2. Ризограф EZ570E.
Усл. печ. л. 5,80. Уч.-изд. л. 5,58. Тираж 75 экз. Заказ 25219.

Редакционно-издательский отдел
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»
681013, Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, 27.

Полиграфическая лаборатория
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»
681013, Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, 27.

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

Л. В. Афанасьева

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Утверждено в качестве учебного пособия
Ученым советом Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

Комсомольск-на-Амуре
2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 3
1. СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАК НАУКА 4
1.1. Определение социологии управления 4
1.2. Объект и предмет социологии управления 5
1.3. Задачи, принципы и функции социологии управления 6
Контрольные вопросы и задания к разделу 1 7
Литература 8
2. СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ 9
2.1. Определение и структура систем управления 9
2.2. Типы систем управления 10
Контрольные вопросы и задания к разделу 2 12
Литература 13
3. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ 13
3.1. Определение, функции, факторы риска социального управления 13
3.2. Типы управления в обществе 14
3.3. Свойства системы управления обществом 16
3.4. Принцип действия систем управления обществом 17
Контрольные вопросы и задания к разделу 3 19
Литература 20
4. УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ 21
4.1. Управляющее воздействие 21
4.2. Виды управления 21
4.3. Суть публичного администрирования 22
4.4. Механизм и формы администрирования 24
Контрольные вопросы и задания к разделу 4 25
Литература 26
5. ВИДЫ (МОДЕЛИ) УПРАВЛЕНИЯ 26
5.1. Координация, рекоординация и субординация 26
5.2. Иерархия, или сложные формы субординации 28
5.3. Бюрократия 29
5.4. Отношения подчинения 31
5.5. Модели управления государственными организациями 32
Контрольные вопросы и задания к разделу 5 34
Литература 36
6. ИНТЕРЕС И ЕГО КЛАССИФИКАЦИИ 36
6.1. Социальные интересы и их иерархия 36
6.2. Общее благо и публичный интерес 38
6.3. Соотношение индивидуальных и общих интересов 39
6.4. Определение и оценка интересов 40

1. СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ КАК НАУКА

1.1. Определение социологии управления

Анализ литературы свидетельствует о том, что среди авторов нет единства мнений по поводу того, что представляет собой социология управления.

Существуют следующие варианты определения термина «социология управления»:

- это раздел социологии, изучающий социологические аспекты управленческой деятельности;
- это отрасль социологического знания, изучающая систему и процессы управления в условиях складывающихся в обществе социальных отношений;
- это раздел социологии, изучающий закономерности и проблемы функционирования социальных отношений в процессах управления;
- это наука, изучающая формирование групп в системе управления по социологическим признакам, изменение социальной структуры в процессах развития управления, ее характеристики и практический эффект;
- это наука, изучающая социальные отношения и устанавливающая основные критерии эффективности их функционирования с точки зрения всех субъектов социальных отношений;
- это часть общей социологии, рассматривающая процесс становления, функционирования и развития определенной сферы жизнедеятельности и культуры согласованно действующей общности людей, исследующая механизм социальных изменений и социальных отношений, закономерности социальных действий и поведения в системах и процессах управления.

Некоторые авторы полагают, что сущность социологического подхода к управлению заключается в выделении и всестороннем изучении следующих компонентов:

а) деятельность органов управления как государственных, так и общественных, с точки зрения их функционирования в качестве социальных систем (включая весь комплекс подбора, подготовки, переподготовки, расстановки кадров, их продвижения по служебной лестнице, отношения, складывающиеся между работниками аппарата управления при выполнении ими управленческих функций, специфику формирующихся у них интересов, предпочтений и ориентаций);

б) целенаправленное управленческое воздействие на управляемый аппарат, которое может быть: внешним по отношению к управляемым объектам или внутренним, то есть самоуправлением, когда управление осуществляется субъектом, входящим в состав самого управляемого объекта;

УДК 316:65.0(07)
ББК 60.550.373я7
А941

Рецензенты:
Кафедра «Менеджмент» ФГБОУ ВПО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения», зав. кафедрой канд. экон. наук, доцент С. Н. Третьяк;
Т. Б. Ершова, канд. экон. наук, доцент кафедры «Экономика» ФГБОУ ВПО «Амурский гуманитарно-педагогический государственный университет»

Афанасьева, Л. В.
А941 Социология управления : учеб. пособие / Л. В. Афанасьева. – Комсомольск-на-Амуре : ФГБОУ ВПО «КнАГТУ», 2012. – 96 с.
ISBN 978-5-7765-1059-5

Социология управления изучает систему и процесс управления в особом, социальном ракурсе. При этом управление определяется в самом широком смысле слова как деятельность людей, соединяющих усилия для достижения общих целей. В пособии рассмотрена специфика социального управления, подходы к разрешению противоречий в процессе управления. Особое внимание уделено вопросам, связанным с формированием интересов, манипулированием как особой формой управления, способам управления в различных средах.

Предназначено для студентов, обучающихся по специальности 080504 и направлению 081100.62 – «Государственное и муниципальное управление» очной и заочной форм обучения.

УДК 316:65.0(07)
ББК 60.550.373я7

ISBN 978-5-7765-1059-5

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет», 2012

12. АДМИНИСТРАТИВНАЯ КУЛЬТУРА И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ МЕНТАЛИТЕТ…….... 83
12.1. Составляющие культуры в сфере управления ……..... 83
12.2. Типология и блоки административной культуры ……. 84
12.3. Управленческий менталитет …… 86
Контрольные вопросы и задания к разделу 12…… 87
Литература…….. 88
13. КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ……... 89
СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ…… 90
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК …… 92

6.5. Формирование интересов ……. 41
Контрольные вопросы и задания к разделу 6……. 42
Литература……. 43
7. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (НАЦИОНАЛЬНЫЕ) ИНТЕРЕСЫ……. 43
7.1. Суть и характер государственного интереса ……. 43
7.2. Национальные интересы и их группы ……. 45
7.3. Внешнеполитические интересы государства ……. 47
7.4. Обеспечение национальной безопасности ……. 48
7.5. Угроза национальной безопасности ……. 50
Контрольные вопросы и задания к разделу 7……. 50
Литература……. 52
8. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ……. 52
8.1. Столкновения интересов и механизмы их разрешения……. 52
8.2. Политическое представительство интересов……. 54
8.3. Управление лоббирования……. 54
8.4. Функциональное представительство интересов ……. 56
Контрольные вопросы и задания к разделу 8……. 57
Литература……. 58
9. АГРЕГАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ……. 58
9.1. Суть политического механизма ……. 58
9.2. Голосование как способ осуществления выбора……. 59
9.3. Артикуляция и агрегация интересов……. 61
Контрольные вопросы и задания к разделу 9……. 63
Литература……. 64
10. СОЦИАЛЬНЫЙ ОБМЕН И МАНИПУЛИРОВАНИЕ……. 64
10.1. Социальное партнерство……. 64
10.2. Социальные обмены и обманы……. 66
10.3. Корыстные интересы и манипулирование……. 68
10.4. Идеологическое и бюрократическое манипулирование……. 69
10.5. Экономическое и политическое манипулирование……. 70
10.6. Психологическое манипулирование и способы противодействия ему……. 71
10.7. Сравнение управления и манипулирования ……. 72
Контрольные вопросы и задания к разделу 10……. 74
Литература……. 75
11. СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С НЕЙ ……. 75
11.1. Среда управления и ее виды ……. 75
11.2. Взаимодействие организации со средой ……. 76
11.3. Управление в условиях арреснивной среды ……. 79
11.4. Управление в условиях экстремальной ситуации ……. 80
Контрольные вопросы и задания к разделу 11……. 81
Литература……. 82

ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебная дисциплина «Социология управления» предназначена для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление». Освоение дисциплины продолжается один семестр. «Социология управления» органично вписывается в перечень предметов политологии управленческих кадров. Пограничный статус данного курса определяет его специфику. Как отраслевая дисциплина социология управления изучает систему и процесс управления в особом, социальном ракурсе. При этом управление определяется в самом широком смысле слова как деятельность людей, соединяющих усилия для достижения общих целей. Достижение данного курса определяет его специфику. Как отраслевая дисциплина социология управления изучает систему и процесс управления в особом, социальном ракурсе. При этом управление определяется в самом широком смысле слова как деятельность людей, соединяющих усилия для достижения общих целей.

Целью дисциплины является формирование у студентов понимания содержания и особенностей современной социологии управления. Ее достижение предполагает решение следующих **задач**:

1) раскрыть содержание и структуру социологии управления;

2) изучить основные понятия и положения социологии управления;

3) охарактеризовать содержание и специфику социальных отношений в процессе управления и пр.

В результате освоения дисциплины студент должен приобрести следующие знания, умения и навыки. Студент должен **знать** основные понятия и теоретические положения курса; специфику системы и процесса социального управления; подходы к разрешению противоречий в процессе управления; способы управления в различной среде. Студент должен **владеть** понятийным аппаратом курса; **уметь** анализировать процессы управленческой деятельности; представлять в согласовывать интересы в общественных; оказывать воздействие на субъекты и объекты управления. Студент должен получить **навыки** определения различных интересов объектов и субъектов управления; использования управленческих воздействий; учета влияния среды на деятельность управляемой и управляющей систем.

Для обеспечения освоения дисциплины пособие содержит материал, позволяющий проверить знания по каждому разделу. Читателям предлагается два типа заданий для самопроверки. Первые являются вопросами для размышления, автономного осмысления текста. Вторые предназначены для оценки знаний, оставшихся после прочтения пособия. Они состоят из пяти предложений, закончить которые надо самостоятельно. Сверяться с текстом можно только после того, как будут дописаны все предложения, относящиеся к одной теме. Основные термины, используемые по тексту, собраны в конце пособия. Любознательный читатель для повышения уровня своей осведомленности по предмету может воспользоваться списком литературы, рекомендуемой для дополнительного, самостоятельного изучения. Его перечень располагается там же, где и словарь.

в) социальная самоорганизация, то есть совокупность спонтанных процессов внутригруппового регулирования вроде общественного мнения, традиций, обычаев, оказывающих регулирующее, управляющее воздействие на поведение и деятельность индивидов и их общностей, на их ценностные ориентации и взаимоотношения;

г) система управленческих решений, направленных на обеспечение целостности и сохранение или повышение управляемой системы, ее устойчивого развития, повышение эффективности ее функционирования и обеспечение адаптируемости к изменяющимся условиям окружающей среды;

д) анализ и контроль функционирования управляемой подсистемы, позволяющий оперативно корректировать ее деятельность в соответствии с изменяющимся внутренним состоянием или внешними воздействиями.

Социология управления также может изучать проблемы компетентности, ответственности, исполнительности, дисциплины сотрудников исследуемой социальной организации в их соотнесении с управленческой деятельностью. Однако несмотря на наличие широкого круга вопросов, подлежащих рассмотрению, считается, что деятельность руководства и управленческая деятельность различаются. Различие между ними в научной литературе предлагается определять таким образом: менеджмент – это искусство карабкаться по лестнице успеха, а руководство – это умение определить, к той ли стене приставлена лестница.

1.2. Объект и предмет социологии управления

Объект социологии управления – это конкретное общество с присущими ему системными, институциональными, коммуникативными, культурными и другими характеристиками, которые определяют совокупность управленческих отношений, складывающихся в процессе совместной деятельности людей для организации этой деятельности во имя достижения социально значимых результатов.

Г. Е. Зборовский и Н. Б. Костина верно пишут о том, что имеется несколько мнений о том, что представляет собой предмет социологии управления.[1] Так, Г. П. Зинченко предлагает включать в предмет социологии управления изучение: 1) администрирования, то есть публично-правовых отношений по поводу производства и реализации государственных решений в социальных общностях; 2) менеджмента – отношений управления в социальных организациях по поводу координации и программирования взаимодействия людей для достижения значимых результатов.[2]

[1] Зборовский Г. Е., Костина Н. Б. Социология управления. М. : Гардарики, 2007. С. 27.
[2] Зинченко Г. П. Социология управления. Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. С. 15.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. **Буркин, А. И.** Национальная безопасность России в контексте современных политических процессов / А. И. Буркин, А. В. Возженников, Н. В. Синеок ; под общ. ред. А. В. Возженикова. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 480 с.
2. **Возженников, А. В.** Система жизненно важных интересов Российской Федерации: сущность, содержание, классификация, механизм согласования и формирования / А. В. Возженников, А. А. Прохожев. – М. : Изд-во РАГС, 1998. – 70 с.
3. **Воротников, А. А.** Бюрократия в Российском государстве: историко-теоретический аспект / А. А. Воротников ; под ред. Ф. И. Ермакова. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2004. – 320 с.
4. **Кабашов, С. Ю.** Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления: профессиональная этика, кадровая политика, планирование карьеры и противодействие коррупции / С. Ю. Кабашов. – М. : Изд-во «Дело» АНХ, 2009. – 216 с.
5. **Корнилов, М. Я.** Экономическая безопасность России: основы теории и методологии исследования / М. Я. Корнилов. – М. : РАГС, 2005. – 154 с.
6. **Кравченко, А. И.** Социология управления: фундаментальный курс / А. И. Кравченко, И. О. Тюрина. – М. : Академический проект, 2005. – 1136 с.
7. Основы военной политики и обеспечения военной безопасности Российской Федерации / под общ. ред. А. А. Прохожева. – М. : РАГС, 2005. – 182 с.
8. **Пономарев, Н. Ф.** Политические коммуникации и манипуляции / Н. Ф. Пономарев. – М. : Аспект Пресс, 2007. – 128 с.
9. **Федякин, А. В.** Образ России: национальные интересы и приоритеты / А. В. Федякин. – М. : Социально-политическая МЫСЛЬ, 2005. – 250 с.

недостатком, наслаивающим тень на науку, и не ставит ли это обстоятельство под сомнение вопрос о нужности ее изучения?

2. Какое определение, по Вашему мнению, наиболее полно раскрывает суть социологии управления?

3. Некоторые исследователи проводят аналогию между терминами «управление» и «менеджмент», результатом чего является сведение предмета социологии управления к основным вопросам менеджмента. Является ли это, по Вашему мнению, правомерным? Какие доводы «за» и «против» здесь можно привести? Что, по Вашему мнению, должно стать решающим в споре о сути понятий «менеджмент» и «управление»?

4. Приведите примеры из области государственного и муниципального управления, иллюстрирующие суть задач и функций социологии управления.

5. Продолжите предложения:

а) деятельность руководства и управленческая деятельность различаются между собой тем, что _____

_____

_____

б) объектом социологии управления является конкретное общество с присущими ему характеристиками, которые определяют совокупность ___

_____

_____

в) суть гуманистической задачи социологии управления выражается в том, что _____

_____

г) прогностическая функция социологии управления позволяет _____

_____

_____

д) функции и задачи социологии управления различаются между собой тем, что _____

_____

_____

Литература

1. **Зборовский, Г. Е.** Социология управления / Г. Е. Зборовский, Н. Б. Костина. – М. : Гардарики, 2007. – 272 с.
2. **Зинченко, Г. П.** Социология управления / Г. П. Зинченко. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 384 с.
3. **Сергейчук, А. В.** Социология управления / А. В. Сергейчук. – СПб. : Бизнес-Пресса, 2002. – 240 с.
4. Социология / под общ. ред. А. Н. Елсукова. – Минск : Тетра Системс, 2001. – 544 с.

13. КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

1. Определение социологии управления.
2. Объект, предмет, задачи и функции социологии управления.
3. Структура и типы систем управления.
4. Определение, функции, факторы риска социального управления.
5. Типы управления в обществе.
6. Свойства системы управления общества.
7. Принцип действия систем управления обществом.
8. Управляющее воздействие и виды управления.
9. Суть публичного администрирования.
10. Механизм и формы администрирования.
11. Координация, реорганизация и субординация.
12. Иерархия, или сложные формы субординации.
13. Отношения подчинения.
14. Модели управления государственными организациями.
15. Социальные интересы и их иерархия.
16. Общее благо и публичный интерес.
17. Соотношение индивидуальных и общих интересов.
18. Определение и оценка интересов.
19. Формирование интересов.
20. Суть и характер государственного интереса.
21. Национальные интересы и их группы.
22. Внешнеполитические интересы государства.
23. Посягательство на государственные (национальные) интересы.
24. Обеспечение национальной безопасности.
25. Столкновение интересов и механизмы их разрешения.
26. Политическое представительство интересов.
27. Упорядочение лоббирования.
28. Функциональное представительство интересов.
29. Социальное партнерство.
30. Социальные обмены и обманы.
31. Корыстные интересы и манипулирование.
32. Идеологическое и бюрократическое манипулирование.
33. Экономическое и политическое манипулирование.
34. Психологическое манипулирование, способы противодействия ему.
35. Сравнение управления и манипулирования.
36. Среда управления, ее виды.
37. Взаимодействие организации со средой.
38. Управление в условиях аргессивной среды.
39. Управление в условиях экстремальной ситуации.

6) методологическую – в процессе исследования определяются характеристики объекта и предмета исследования, оттачиваются и накапливаются знания о самом процессе познания, вырабатываются и совершенствуются принципы и методы научной деятельности.[3]

В литературе также встречается мнение о том, что социология управления выполняет следующие **функции**:

- познавательную (изучение основных особенностей управления как специфической сферы трудовой деятельности, определение ее роли и значимости в развитии общества и его подсистем, организаций, групп);

- оценочную (оценивание, в какой мере соответствует или не соответствует существующая в данном обществе или организации система управления основными тенденциями развития этого общества, социальными ожиданиями, потребностями и интересами большинства населения);

- прогностическую (выявление наиболее вероятных и желательных изменений в управленческой деятельности в пределах ближайшего или более отдаленного будущего, определение возможных траекторий развития управления);

- образовательную или обучающую (на основе определения и оценки значимости тех или иных управленческих концепций, тенденций развития и совершенствования, прогнозирования их развития в будущем распространять знания об управлении – о его основных задачах, функциях, механизмах реализации).

Принципы социологии управления:

1) историзм – исследование объекта в динамике своего развития;

2) единство теории и практики – подтверждение теоретических положений на практике;

3) системность – восприятие исследуемого объекта как системы элементов, объединенных прямыми и обратными связями, образующими структуру системы;

4) объективность – реальное отображение исследуемых явлений;

5) конкретность – рассмотрение исследуемых процессов и явлений в контексте конкретного суждения;

6) комплексность – всесторонний охват исследуемых явлений с учетом тенденций развития и взаимодействия с внешней средой.

Контрольные вопросы и задания к разделу 1

1. Считается, что если для одного явления существует более пяти объяснений, то ни одно из них не верно. Социология управления имеет множество определений. Как Вы думаете, не является ли это серьезным

[3] Сергейчук А. В. Социология управления. СПб. : Бизнес-Пресса, 2002. С. 29.

В предметном поле социологии управления он же выделяет две основные области: макро- и микроуровни управления. На макроуровне изучается социокультурная характеристика администрирования как продукта самоорганизации общества, как его ценность. Макросоциологический подход рассматривает администрирование как социальную систему, как разновидность профессиональной деятельности и как социальный институт, генетически связанный с возникновением и осуществлением государственной власти. На микроуровне изучаются организационные структуры администрирования, особенности их построения и функционирования, механизм управления, то есть проблематика менеджмента. Микросоциологический подход рассматривает менеджмент как целерациональное действие по координации деятельности чиновников для решения содержательных задач по обслуживанию социальных общностей.

Существуют и другие варианты определения предмета социологии управления, например:

- изучение, оценка и совершенствование процессов управления в различных типах общностей, организаций, социальных институтов и общества в целом, каждое из которых представляет собой специфическую систему социальных взаимодействий индивидов и их групп;

- социальные системы с иерархическим принципом организации, то есть социология управления позволяет увидеть управление глазами социолога.

1.3. Задачи, принципы и функции социологии управления

К числу основных **задач** социологии управления А. В. Сергейчук относит:

1) гуманистическую – социология управления позволяет человеку лучше осознать свое место, понять свои возможности и оценить свою роль и свой статус в системе социальных отношений;

2) повышение продуктивности общественной жизнедеятельности – выявление определяющих факторов, способствующих и препятствующих общественному развитию, определение механизмов их регулирования;

3) повышение эффективности управления деятельностью – определение средних и оптимальных характеристик управленческих систем, выявление причин отставания и резервов роста;

4) гуманизацию собственно системы управления в целях повышения эффективности деятельности;

5) теоретическую – социология управления занимает определенное место в системе наук. Она не только пользуется связями, полученными в других отраслях, но и сама обогащает их знаниями законов и закономерностей развития общества;

40. Составляющие культуры в сфере управления.
41. Типология и блоки административной культуры.
42. Управленческий менталитет.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Выгода – это мера платы и вознаграждения. Каждый из обменивающихся стремится минимизировать свои затраты (плату) и максимизировать прибыль (вознаграждение), избегая при этом негативных санкций. Плата - это функциональные обязанности и ответственность личности, то есть то, что она должна или чем она должна поведенчески платить. Вознаграждение – это функциональные права личности, то есть то, что ей должны, или поведенческое вознаграждение, на которое она может рассчитывать.

Децентрализация – процесс, в ходе которого происходит рассредоточение власти от центра к периферийным областям (властные полномочия передаются региональным и муниципальным органам власти).

Жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Компромисс – добровольная сдача позиций каждой из сторон конфликта для достижения общей цели.

Конвергенция – взаимопроникновение.

Консенсус – согласие.

Координация – вид социального управления, при котором осуществляется горизонтальная упорядоченность как на внутригрупповом, так и на межгрупповом уровне, а стороны, части и элементы одной и той же социальной общности или взаимодействие нескольких общностей характеризуются равновеликостью.

Корыстные интересы – это такие интересы, реализация которых обеспечивает возможность безусловной выгоды для их носителей независимо от того, что при этом нарушается баланс интересов в организации, а другие индивиды, группы, организации рассматриваются как средства достижения цели.

Манипулирование – это реализация механизмов скрытого экономического, политического, идеологического, бюрократического и психологического принуждения людей действовать против собственного интереса.

Минимальный запас устойчивости – запас устойчивости системы управления обществом в случае предельного воздействия на население (вроде первой мировой войны или реформ 90-х гг. XX в. в России).

Неаддитивность отношений – свойства организационных систем управления не есть простая сумма свойств, входящих в нее элементов, подсистем.

Отношения координации – связи между непосредственно несоподчиненными участниками управленческого процесса с целью согласования своих действий в ходе осуществления инициируемых и общих целей.

Отношения субординации – связи между органами управления, трудовыми коллективами и между отдельными лицами, выражающие подчинение одного другому при реализации общей цели управленческой деятельности.

Публичное администрирование – управление в публичной сфере социальной жизни общества, то есть деятельность, осуществляемая посредством народа.

Риск – это вероятность нежелательного воздействия на индивида, социальную группу, организацию со стороны как учтенных, так и неизвестных субъекту управления параметров среды.

Самоналадка (или самонастройка) – способность системы управления поддерживать такое состояние, в котором система способна обеспечивать саморегулирование, то есть готова к выполнению главной задачи управления.

Саморегулирование – способность системы управления выполнять главную задачу управления в условиях различного рода возмущений (например, внутренней или внешней заговорщической деятельности, экономического или военного давления).

Социальное управление – это сознательное целенаправленное воздействие на общество в целом как на систему или на ее отдельные элементы с целью оптимизации их функционирования и развития.

Социальные интересы – интересы людей, обусловленные статусным положением индивидов и групп в обществе, включают в себя широкий круг стремлений, направленных на всю совокупность институтов, норм и ценностей, имеющихся в обществе и ответственных за распределение благ.

Стохастичность – результаты реализации управленческих решений являются случайными событиями.

Субординация – вид социального управления, при котором осуществляется вертикальное упорядочение, а один из элементов какой-либо общности или одна из взаимодействующих общностей играет роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных.

Управление с отрицательной обратной связью – принцип действия управления обществом, когда рассогласование стремится свести к нулю.

Фактический запас устойчивости – временной промежуток от конкретной даты, для которой производится анализ общества, до границы устойчивости системы управления обществом.

Эргатические системы управления – это системы, которые включают в качестве элементов технические системы и людей, взаимодействующих с этими системами.

последствия для системы государственного и муниципального управления в целом?

5. Какие рекомендации Вы можете предложить для формирования среди населения положительного образа управленца и государственного служащего?

6. Каким именно, по Вашему мнению, должен быть менталитет государственного служащего? Должен ли управленец находиться в роли слуги народа или необходимо наличие дистанции между ними?

7. Продолжите предложения:

а) в сфере администрирования культура рассматривается как совокупность духовно-практических представлений и ценностей, которые _____
_____

б) организационно-адаптивная культура основывается на сотрудничестве и поощряет _____
_____
_____

в) организационный блок административной культуры формирует служебные отношения, прежде всего между _____
_____
_____

г) управленческий менталитет в зависимости от типа и возраста _____
_____

д) патологические явления в деятельности государственной службы создают дополнительные элементы агрессии социальной среды, в том числе в отношении _____
_____
_____

Литература

1. **Зинченко, Г. П.** Социология управления / Г. П. Зинченко. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 384 с.
2. **Капитонов, Э. А.** Корпоративная культура : Теория и практика / Э. А. Капитонов, Г. П. Зинченко, А. Э. Капитонов. – М. : Альфа-Пресс, 2005. – 352 с.
3. **Соломанидина, Т. О.** Организационная культура компании / Т. О. Соломанидина. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 624 с.
4. **Упорова, Г. И.** Социология управления : курс лекций / Г. И. Упорова. – Сыктывкар : КРАГСИУ, 2003. – 106 с.

2. СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Определение и структура систем управления

Разбор этой темы необходимо начать с выяснения значения терминов «управление» и «система». Однако, как и с социологией управления, однозначное определение каждого из них также отсутствует.

Управление можно понимать как: 1) процесс, ориентированный на достижение определенных целей; 2) процесс целенаправленного воздействия на систему, обеспечивающий повышение ее организованности, достижение того или иного полезного эффекта. По определению А. К. Семенова и В. И. Набокова управление – это определенный тип взаимодействия двух объектов, один из которых субъект управления, а другой – объект управления. Отличия между ними состоят в том, что первый направляет второму импульсы воздействия, последний должен действовать в соответствии с ними.[4]

В литературе встречается упоминание о том, что в настоящее время имеется до 40 определений понятия «система». Часть из них приведена В. М. Мишиным в работе «Исследование систем управления».[5] Некоторые авторы под системой предлагают понимать совокупность объектов, взаимодействие которых обусловливает наличие новых качеств, не свойственных частям или компонентам, ее образующим. М. В. Удальцова при определении термина система ссылается на теорию систем и идеи Берталанфи.[6]

Системы, в которых протекают процессы управления, называют системами управления. Впервые понятие «система управления» было введено в теории автоматического управления и определялось как система, состоящая из управляющего объекта и объекта управления.

Управление – это еще и специфическая функция, которая реализуется определенными элементами системы – управляющей и управляемой. Система, формирующая управляющее воздействие, называется управляющей подсистемой. Система, подвергающаяся внешним воздействиям, называется управляемой подсистемой (или объектом управления). Связь управляющей подсистемы с управляемой называется прямой. Она имеется в любой без исключения системе управления (иначе возможности управлять не будет). Противоположная по направлению действия связь (от управляемой подсистемы к управляющей) называется обратной.

---

[4] Семенов А. К., Набоков В. И. Основы менеджмента. М. : Дашков и К°, 2010. С. 69.
[5] Мишин В. М. Исследование систем управления. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 21-22.
[6] Удальцова М. В. Исследование социального управления : Тексты лекций. Новосибирск : НГАЭиУ, 2001. С. 13.

4) стохастичность – результаты реализации управленческих решений являются случайными событиями;
5) редкая повторяемость подобных ситуаций;
6) фактор времени – быстрое старение информации.

Контрольные вопросы и задания к разделу 2

1. Управляемая и управляющая системы соотносятся между собой как объект и субъект управления. Что и кто в системах государственного и муниципального управления будет являться субъектом, а кто и что – объектом этого управления? Сравните между собой субъекты государственного и субъекты муниципального управления. Проделайте аналогичное действие с объектами государственного и объектами муниципального управления. Как много отличий и общих черт между ними Вы можете выделить?

2. Проделайте такие же действия с предметом государственного и муниципального управления.

3. Приведите примеры технических, эргатических и организационных систем применительно к муниципальному управлению.

4. Сравните между собой процессы, протекающие в системах государственного и муниципального управления, которые:
а) ориентированы на достижение определенных целей;
б) обеспечивают повышение организованности этих систем. Являются ли эти процессы тождественными или Вы можете выделить между ними некоторые отличия.

5. Продолжите предложения:
а) система, формирующая управляющее воздействие, называется ____
_____
б) в настоящее время существует до 40 определений термина «система». Например, систему можно толковать как _____
_____
_____
в) к числу эргатических систем управления относят системы, в которых _____
_____
г) неадаптивность отношений в организационной системе управления можно определить как _____
_____
_____
д) стохастичность в организационном управлении проявляется в том, что _____
_____

- опирается на тоталитарный режим;
- предполагает использование набора простых правил, вытекающих из укоренившихся традиций;
- осуществляет жесткий контроль;
- использует нетривиную мотивацию и репрессивные методы;
- подавляет гражданскую инициативу.

Г. П. Зинченко пишет о том, что в России доминирует культура административно-командного типа, которой характерны следующие особенности:

а) преобладание норм и правил запретительной направленности;
б) четкое описание функций работников;
в) формализованные отношения;
г) стремление к созданию условий для сотрудничества между работниками всех уровней;
д) преимущественно иерархическая структура управления;
е) распространенность демонстрации власти, подчеркивания властных функций;
ж) ориентация на наказания за ошибки, жесткий контроль над выполнением должностных обязанностей и инструкций;
и) поощрение универсализма, совмещения профессий и обязанностей;
к) централизация и персонализация принятия решений и ответственности;
л) акцент на долгосрочном планировании;
м) ориентация на решение общегосударственных задач и пр.[79]

Строительные блоки административной культуры:

1) Управленческий – создает представления об основной целевой функции государства, в его структуру встроены стимулы, поощряющие подчиненных подчиняться начальникам и следовать правилам;

2) организационный – формирует служебные отношения (прежде всего, между руководителями и подчиненными), задает организационную структуру управления, регулирует и контролирует исполнение статусно-ролевых требований;

3) корпоративный – определяет нормы взаимодействия с внешней средой, уделяет внимание отношениям, связанным с привлечением граждан к участию в разработке государственных решений, способствует обеспечению чиновников и граждан вокруг государственных проектов и программ.

Возможные **подходы к смене культур**:

1) Изменение привычек – создание нового жизненного опыта.

---

[79] Зинченко Г. П. Социология управления. С. 165.

2.2. Типы систем управления

А. С. Малин и В. И. Мухин утверждают, что возможны три варианта систем управления – технические, эргатические и организационные. **Технические системы** управления – это системы, которые содержат в качестве элементов технические устройства и могут в течение некоторого интервала времени функционировать без участия человека.

Особенности технических систем управления:

- четко определенная, как правило, единственная цель управления;
- отсутствие человека в контуре управления с его социальными и психологическими особенностями;
- достаточно высокая определенность исходных данных и возможность формализации процессов функционирования с использованием детерминированных математических моделей;
- легко выделить объект управления и управляющую систему;
- закон управления может быть спроектирован заранее, что позволяет обеспечить качество управления для любых условий;
- если система работает в условиях неопределенности (то есть точно не известно влияние внешней среды), то качество управления будет обеспечено с той четкостью, с которой известно влияние внешней среды.[7]

Эргатические системы управления представляют собой системы, которые включают в качестве элементов технические системы и взаимодействующих с ними людей.

Особенности эргатических систем управления:

- в контур управления, то есть в управляющую систему, включен сам человек или коллектив людей;
- психофизиологические свойства человека должны быть включены в параметры управляющей системы;
- закон управления для таких систем также может быть спроектирован заранее с гарантией качества управления;
- если функционирование системы происходит в условиях неопределенности, то качество управления обеспечивается качеством работы человека.[8]

Когда в качестве объекта управления рассматривают коллектив людей, то такая система должна считаться организацией. Группа людей представляет собой организацию, если:

а) состоит, по крайней мере, из двух человек, которые считают себя частью этой группы;

[7] Малин А. С., Мухин В. И. Исследование систем управления. М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. С. 115-116.
[8] Малин А. С., Мухин В. И. Исследование систем управления. С. 123-124.

- социальная жертвенность и пр.

Их оборотной стороной оказывается авторитарное подчинение и склонность к рабству, неспособность рассматривать личную свободу как ценность, безответственность и лень.

Национальный менталитет накладывает свой отпечаток на менталитет управленческий, под которым можно понимать способ восприятия и понимания структуры и характера среды, обусловливающий реализацию этого понимания в организации воздействия на нее, то есть в выборе стратегии управления в зависимости от оценки среды и отдельных ее компонентов.[81]

Управленческий менталитет варьируется в зависимости от типа и возраста организации, в которой осуществляется управленческая деятельность, и включает в себя такие блоки:

- приоритеты и ценности, которыми руководствуются управленческие кадры;
- оценки окружающей действительности и самооценки;
- способ самопрезентации и понимание имиджа своей личности и деятельности;
- предпочтения и идеалы, реализуемые ими в организации управленческих воздействий на среду;
- понимание соотношения личных и общественных интересов;
- понимание адекватности целей и средств их достижения;
- стиль работы и мышления.

В последние годы обострился интерес к проблемам менталитета государственного служащего, что также нашло отражение в литературе.

Контрольные вопросы и задания к разделу 12

1. Определите страны, для которых характерна административная культура организационно-адаптивного и охранно-политического типов.
2. Какой из известных Вам типов административной культуры в наибольшей мере учитывает интересы и субъектов, и объектов управления, положительно влияя на весь процесс управления? Какой тип культуры Вы считаете неприемлемым в системе государственного и муниципального управления?
3. Как Вы полагаете, нуждается ли российская система администрирования в смене культуры управления?
4. Оцените, насколько национальный менталитет влияет на менталитет управленческий. В чем именно выражается это влияние и каковы его

[81] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 35-36.

б) имеет одну цель (желаемое конечное состояние или результат), которую принимают как общую все члены группы;

в) состоит из людей, которые сознательно работают вместе, чтобы достичь желаемой для всех цели или цели.

Организационная система управления включает:

- орган управления (управляющую подсистему), который осуществляет процесс управления организацией;
- объект управления (управляемую подсистему), который осуществляет реализацию задач.

А. С. Малин и В. И. Мухин указывают, что процесс управления организациями относится к наиболее сложным формам деятельности человека.[9] Он (то есть процесс управления организацией) превращает неорганизованную группу людей (толпу) в эффективную, целенаправленно и продуктивно действующую группу. Сущность управления организацией состоит в разработке постоянного воздействия на управляемую и управляющую подсистемы и обеспечении его реализации для достижения поставленной цели.

Особенности **организационных систем управления**:

- возможность самостоятельного формирования целей и способность к самоорганизации;
- необходимость учета в процессе управления многочисленных политических, социальных и экономических факторов;
- высокая неопределенность исходных данных, невозможность прогнозирования всех факторов, влияющих на процессы управления, и низкая эффективность применения математических моделей для принятия управленческих решений;
- субъективный характер процессов управления и связанные с ним ошибки при постановке целей и расхождении рессурсов на их достижение;
- большое число и разнообразие связей и отношений между органами управления и отдельными руководителями, отсутствие четких границ между управляемой системой и объектами управления, имеющими сложную иерархическую структуру;
- ориентация на определенные социальные потребности.

Основные черты организационного управления:

1) неадаптивность отношений – свойства организационных систем управления не есть простая сумма свойств, входящих в нее элементов, подсистем;

2) неопределенность данных – присуще моменту принятия решений;

3) многокритериальность – оценка деятельности организационных систем управления осуществляется по нескольким направлениям;

[9] Малин А. С., Мухин В. И. Исследование систем управления. С. 138.

Реформаторы должны вовлекать служащих в новую среду, которая бросает вызов их привычкам, приоритетам, установкам и поощряет их действовать по-новому. Считается, что надо подключать работников к проектам, которые демонстрируют преимущества новой культуры. Проверка опыт работы над такими проектом, сталкиваясь с фактами, которые нельзя объяснить при помощи прежних представлений, люди поймают в ситуацию неопределенности. Для осознания необходимости перемен они хотели бы иметь всную картину новой культуры, убедиться в том, что сторонники нововведений более успешны, что освоение нового дела страхует их от возможных ошибок и неудач.

2) Покорение сердец – создание нового кодекса поведения.

Приемы этого глубоко индивидуальны, требуют знаков внимания и подарков, значимых для людей (примеры – поощрение успеха, невмешательство в служащих, притязания и пр., помогающие чиновникам принимать на себя эмоциональные обязательства).

3) Завоевание умов – создание новых ментальных моделей, то есть радиональных рамок, в которые помещен внутренний мир человека. Со временем они перестраиваются, обогащаются новым жизненным опытом, эмоциональными привязанностями (примеры – обмен опытом работы, поощрение передовых организаций, обновление административного лексикона и пр.).

12.3. Управленческий менталитет

Теперь разберем, что представляет собой управленческий менталитет. Г. И. Упорова предлагает определить ментальитет (от англ. mental - умственный) как строй мышления, особое состояние сознания и психологии, способ восприятия и переживания жизненно важных структур среды, культуры в целом, зафиксированный в сознании умма и поведении людей.[80]

Это не есть нечто раз и навсегда данное, одноэначное для всех человек. Менталитет – это функционирует деятельности, который меняется применительно к характеру и роду деятельности, часто отставая от изменений среды и отражая устаревшие структуры.

Черты, которыми принято характеризовать менталитет россиян:

- наличие нетинкта государственности;
- отсутствие комплекса народа - господина по отношению к другим народам, населяющим Россию;
- политическая толерантность;
- равнодушие к материальным богатствам;
- склонность к осмыслению философских проблем бытия;

[80] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 35.

Закрытому обществу характерно тоталитарное государство и негативные формы корпоративных отношений, ориентированные на принудительное объединение групп функциональных интересов. В условиях открытого общества и демократического государства имеют место позитивные формы корпоративных отношений на основе добровольного согласования групп интересов, социального партнерства государственных структур с работодателями и профсоюзами.

Организационная культура, по мысли Г. П. Зинченко, является продолжением корпоративной культуры и задает логику функционирования организации, стиль административных действий, правила поведения чиновников. Для сравнения: Т. О. Соломанидина, наоборот, пишет о том, что понятие организационной культуры шире корпоративной.[78]

Носителем управленческой культуры выступают руководители государственных учреждений, их непосредственные заместители, помощники и пр. Она отражает процесс и механизмы принятия решений, способы выполнения управленческих функций.

12.2. Типология и блоки административной культуры

Существует следующая типология административной культуры.

1) Административно-командная культура:

- характерна для централизованной модели управления;
- предполагает опору на авторитарный режим, свод бюрократических инструкций;
- характеризуется четкой специализацией, распределением ролей, прав, обязанностей, ответственности, использованием силовых методов;
- поощряет исполнительность;
- исключает участие гражданской общественности в подготовке и принятии решений.

2) Организационно-адаптивная культура:

- свойственна для децентрализованной модели управления;
- опирается на демократический режим;
- основывается на сотрудничестве и использовании согласительных процедур и методов;
- поощряет творчество;
- хорошо адаптируется к изменениям;
- поддерживает коллективную выработку решений и гражданские инициативы.

3) Охранно-полицейская культура:

- характерна для смешанной модели управления;

[78] Соломанидина Т. О. Организационная культура компании. М. : ИНФРА-М, 2007. С. 7.

Литература

1. **Малин, А. С.** Исследование систем управления / А. С. Малин, В. И. Мухин. – М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 400 с.
2. **Мишин, В. М.** Исследование систем управления / В. М. Мишин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 527 с.
3. **Семенов, А. К.** Основы менеджмента / А. К. Семенов, В. И. Набоков. – М. : Дашков и К°, 2010. – 576 с.
4. **Удальцова, М. В.** Исследование социального управления : Тексты лекций / М. В. Удальцова. – Новосибирск : НГАЭиУ, 2001. – 36 с.

3. УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ

3.1. Определение, функции, факторы риска социального управления

Г. И. Упорова определяет **социальное управление** как сознательное целенаправленное воздействие на общество или на его отдельные элементы с целью оптимизации их функционирования и развития.[10]

Цели социального управления:

- обеспечение стабильности социальной системы и ее подсистем (управляющей и управляемой);
- развитие социальной системы в наиболее оптимальном для нее направлении.

Функции социального управления:

а) обеспечение людей источниками средств существования в соответствии с их возрастными потребностями;

б) обеспечение благоприятных условий труда, быта, социально значимого самовыражения;

в) создание возможностей профессионального, образовательного и культурного роста;

г) наиболее приемлемое для людей сочетание внешних и внутренних целей организации, обеспечение дисциплины и порядка;

д) рациональное строение и развитие социальной структуры организации, ее культуры как фактора эффективной деятельности;

е) формирование массового типа личности современного работника.

Считается, что в строгом смысле слова социальное управление слабо технологично. В социальном управлении цели часто не совпадают с результатами, средства могут подменять цели. Оно всегда осуществляется в условиях неопределенности, с учетом факторов риска.

[10] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. Сыктывкар : КРАГСИУ, 2003. С. 10.

Система управления обществом, по мнению В. П. Петрова, является закрытой. Он объясняет это тем, что население всегда как-то реагирует на действия властей; и власти должны получать информацию о состоянии общества, чтобы использовать ее при выработке сигналов управления.[16] Изменить замкнутость системы управления обществом не представляется возможным, ее нужно воспринимать как данность. Хотя для наилучшего функционирования системы управления можно менять конкретные звенья системы управления и их параметры.

3.3. Сущность системы управления обществом

Выгодарда обратной связи система управления обществом приобретает два свойства, которые В. П. Петров обозначил как саморегулирование и самоналадку.[17]

Саморегулирование – способность системы управления выполнять главную задачу управления в условиях различного рода воздействий (например, экономического или военного давления).

Самоналадка (или самонастройка) – способность системы управления поддерживать такое состояние, в котором система способна обеспечивать саморегулирование, то есть готова к выполнению главной задачи управления.

Способность системы управления обществом к саморегулированию не означает, что эта способность реализуется на любом уровне профессионализма управленцев. Необходимо поддерживать некоторый минимум профессионализма, ниже которого система становится неработоспособной. Сущности саморегулирования и самоналадки являются вырожденными для общества, их проявление неизбежно (то есть нет необходимости их сознательно активизировать). Например, самонастройка может осуществляться стихийно, тогда появляется управление стихийное, нецивилизованное.

Рассмотрим подробнее, как осуществляется **процесс самоналадки при объективном управлении**.

Известно, что в ходе развития общества отдельные стремления, желания и интересы людей могут объединиться в единое интегральное стремление, желание, идею общества или его значительной части (возможно сочетание нескольких идей). Через обратные связи идея доводится до сведения управляющей подсистемы. Здесь возможны два варианта:

[16] Петров В. П. Объект управления – население. Начала теории управления социальными системами. Кризис в СССР : причины и защита. С. 12.

[17] Там же. С. 14-15.

Управленческая деятельность в экстремальных ситуациях разделяется на два периода:

а) минимизация последствий экстремальной ситуации (катастрофы, аварии, несчастного случая и пр.);

б) реабилитация пострадавших объектов.

Одним из средств уменьшения отрицательных последствий любой экстремальной ситуации является адекватная, понятная и своевременная информация о случившемся. Она сокращает силу воздействия слухов и панических настроений. Также следует учитывать, что в экстремальных условиях:

- встречаются случаи мародерства;
- осложняется криминальная ситуация;
- часть средств, поступающих в пострадавшие районы, может распределяться нерационально.

При этом следует учитывать, что большинство граждан тех территорий, где возникают экстремальные ситуации, в обычных условиях не проявляют особого интереса к деятельности органов управления. В условиях чрезвычайной ситуации внимание к их работе усиливается, что приводит к повышению требовательности к деятельности управленцев и возрастанию недовольства ими.

Контрольные вопросы и задания к разделу 11

1. Что Вы отнесете к внешней, а что – ко внутренней среде применительно к системе государственного управления?

2. Какая среда является оптимальной для муниципального управления? Какие ее характеристики будут свидетельствовать об этом?

3. Каким образом оптимальная среда управления может перейти в агрессивную, а стабильная среда – в неустойчиво динамичную? Является ли тождественными понятия «оптимальная среда управления» и «стабильная среда управления»? Что сближает, а что различает эти понятия?

4. В каких случаях отсутствие зависимости субъекта управления от внешней среды неприемлемо, поскольку может привести к негативным последствиям для объекта управления?

5. Какие типы взаимодействий с непосредственным окружением характерны для государственных организаций? Какие рекомендации Вы можете предложить для их эффективной организации?

6. Выделите отрицательные стороны стабильной работы системы муниципального управления, а также пользы, которые она может извлечь из функционирования в условиях агрессивной среды.

7. Можно ли заранее оценить будущую эффективность работы системы управления в условиях экстремальной ситуации, и каким образом это можно сделать?

8. Какие действия Вы бы рекомендовали совершать управленческим структурам в повседневных условиях для того, чтобы снизить уровень возможного недовольства своей работой в условиях чрезвычайной ситуации? Является ли это недовольство неизбежным или возможна такая ситуация, когда даже в экстремальных условиях население продолжает выражать одобрение работе управленческих структур?

9. Продолжите предложения:

а) с точки зрения решения конкретной задачи и получения максимального результата оптимальной является _____
_____
_____

б) баланс организации со средой всегда является эквилибрическим, а равновесие _____
_____
_____

в) наиболее яркие конфликты и противоречия с внешней средой возникают у организаций, занятых _____

г) главное правило управления в агрессивной среде заключается в том, чтобы _____
_____
_____

д) одним из средств минимизации отрицательных последствий любой экстремальной ситуации является _____
_____
_____

Литература

1. **Бабосов, Е. М.** Социология управления / Е. М. Бабосов. – Минск : Тетра Системс, 2000. – 288 с.
2. **Рогожин, С. В.** Теория организации / С. В. Рогожин, Т. В. Рогожина. – М. : Экзамен, 2004. – 320 с.
3. **Сергейчук, А. В.** Социология управления / А. В. Сергейчук. – СПб. : Бизнес-Пресса, 2002. – 240 с.
4. **Упорова, Г. И.** Социология управления : курс лекций / Г. И. Упорова. – Сыктывкар : КРАГСИУ, 2003. – 106 с.

В. П. Петров вслед за некоторыми авторами предлагает различать два типа управления в обществе: 1) объективное, или стихийное управление, не зависящее от желания и воли людей; 2) субъективное, или сознательное управление, осуществляемое людьми с помощью созданной ими системы управления.[14]

Управление социальными системами имеет дело, главным образом, с сознательным управлением. Объектом управления в такой системе (или управляемой подсистеме) является население, управляющей подсистемой - властные структуры. Они являются основными компонентами системы управления обществом. Между собой они взаимодействуют путем обмена сигналами через прямые и обратные связи. Сигналами выступают материальные носители информации, обладающие способностью передавать сообщения и оказывать силовое давление. Прямые связи идут от властей к населению, сигналы передаются в виде законов, распоряжений и пр. Обратные связи идут от населения к властям, их можно трактовать в двух вариантах:

1) обратные связи рассматриваются как чисто информационные и состоят из двух групп:

- объективная информация, поступающая от населения в управляющую подсистему (например, экономические и социальные показатели);

- реакция населения на действия властей (о ней судят по результатам социологических опросов, выступлениям в печати);

2) обратная связь рассматривается широко, как любое воздействие (информационное или силовое) управляемой подсистемы на управляющую (например, заговоры, восстания, революции).

Сигналы обратной связи могут быть:

1) близкими к непрерывным (например, курс валюты);

2) дискретными (например, сводки статистических структур).

Обратные связи реализуются через действия профсоюзов, партий, контрольных органов, жалобы и пр. Обратная связь считается сильной, если все сигналы обратной связи без искажения доходят до властей и учитываются ими. В противном случае она называется слабой. Введение дополнительных рычагов воздействия управляемой подсистемы на управляющую (например, появление новых разновидностей обратной связи) следует рассматривать как факт усиления обратной связи.

Г. Е. Зборовский и Н. Б. Костина указывают, что в обществе управление существует на нескольких уровнях. И на каждом из них оно поразному преломляется.[15]

---

[14] Петров В. П. Объект управления – население. Начала теории управления социальными системами. Кризис в СССР: причины и защита. М., 1999. С. 7.
[15] Зборовский Г. Е., Костина Н. Б. Социология управления. С. 37.

12. АДМИНИСТРАТИВНАЯ КУЛЬТУРА И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ МЕНТАЛИТЕТ

12.1. Составляющие культуры в сфере управления

В сфере администрирования культура рассматривается как совокупность духовно-практических представлений и ценностей, которые придают смысл деятельности управленческого аппарата, способствуют внутренней сплоченности служащих, адаптации к внешней среде, то есть обществу. Как пишет Г. П. Зинченко, здесь социальная культура расчленяется на ряд субкультур.[77] Графически он представляет это следующим образом (рис. 12.1).

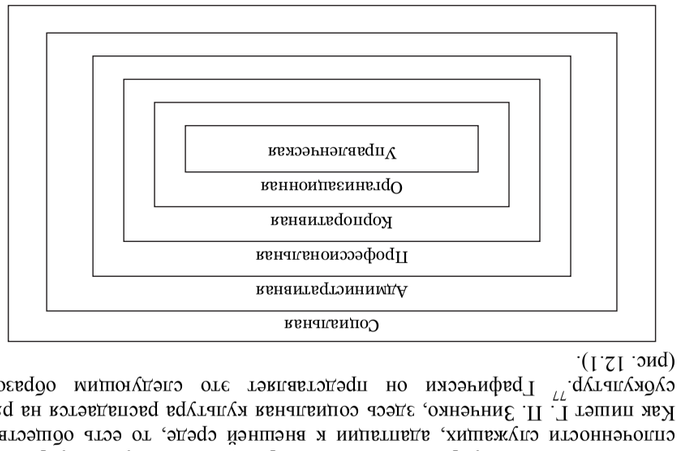


Рис. 12.1. Составляющие социальной культуры

Административная культура является составной частью социальной и выполняет ее регулятивную функцию. Последняя представляет собой реализацию идеалов, ценностей, целевых установлений общества, образцов поведения посредством предписаний, запретов и системы санкций. Административная культура существует в определенном социальном контексте и отражает его. Профессиональная культура имеет единую ментальную основу, ее субъектом выступает не сама профессия, а сформировавшаяся корпорация чиновников.

Корпоративная культура определяется моделью взаимодействия государства и общества.

---

[77] Зинченко Г. П. Социология управления. С. 161.

Это ведет нас к необходимости определения значения слова «риск».

Риск – это вероятность нежелательного воздействия на индивида, социальную группу или организацию со стороны учтенных или неизвестных субъекту управления параметров среды. Эта вероятность может обусловить недостижение цели управленческого воздействия, ее подмену или необходимость использования при достижении цели неадекватных средств. Как пишет Е. М. Бабосов, понятие риска связано не только с обозначенной выше вероятностью, но и степенью терпимости к опасности и ее приемлемости.[11]

В литературе в перечень факторов риска предлагается включать:

- изменчивость внешней среды и ее многосвязностность (то есть слабая предсказуемость и сложность);
- неизбежность инноваций как ответа на вызовы среды;
- прерывность мотивов деятельности элементов управляемой и управляющей подсистем;
- недостаточность или потерянность информации, на основе которой принимаются управленческие решения;
- непоследовательные или ошибочные действия субъекта управления;
- некачественную обратную связь;
- нерешенность и несинхронность компонентов управляющей и управляемой подсистем;
- субъективизм и эгоизм действий общностей и институтов, выступающих в роли средств достижения целей.

Р. М. Нуреев пишет, что существует четыре способа снижения риска: 1) диверсификация; 2) объединение риска или страхование; 3) распределение риска; 4) поиск информации.[12]

И как он замечает, именно недостаток информации является причиной большинства ошибочных решений. Это утверждение применимо и к социальному управлению.

3.2. Типы управления в обществе

В. Е. Чижин полагает, что можно говорить о существовании структурного и бесструктурного управления в обществе.[13] Различия между ними определяются способом передачи информации: при структурном управлении это происходит по специальной структуре и адресно; при бесструктурном – по случайным цепочкам, свободно.

---

[11] Бабосов Е. М. Социология управления. Минск : Тетра Системс, 2000. С. 191-192.
[12] Нуреев Р. М. Курс микроэкономики. М. : Норма, 2008. С. 391.
[13] Чижин В. Е. Публичное управление. М. : Юристъ, 2004. С. 13.

ствуют факторы, опасные для устойчивости систем управления обществом зарубежных стран, но безвредные для России? Чем это объясняется?

9. Как долго власти России могут проводить политику, не соответствующую интересам населения, пользуясь его инерционностью? Насколько разнится предел терпения населения центральных и окраинных регионов?

10. Продолжите предложения:

а) одной из главных целей социального управления является _____
_____
_____

б) существует два типа управления в обществе. Управление социальными системами имеет дело, главным образом, с _____
_____
_____

в) замкнутую систему управления обществом следует воспринимать как _____
_____
_____

г) благодаря обратной связи система управления обществом приобретает два важных свойства, а именно – _____
_____
_____

д) принцип действия управлением обществом, когда рассогласования стремятся свести к нулю, называется _____
_____
_____

Литература

1. **Зборовский, Г. Е.** Социология управления / Г. Е. Зборовский, Н. Б. Костина. – М. : Гардарики, 2007. – 272 с.
2. **Петров, В. П.** Объект управления – население. Начала теории управления социальными системами. Кризис в СССР : причины и защита / В. П. Петров. – М., 1999. – 123 с.
3. **Упорова, Г. И.** Социология управления : курс лекций / Г. И. Упорова. – Сыктывкар : КРАГСИУ, 2003. – 106 с.
4. **Чиркин, В. Е.** Публичное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 475 с.

статусов и отношений, что неизбежно ведет нас к появлению конфликтов, то есть к столкновению разных интересов.

Те или иные конфликты с внешней средой с течением времени неизбежно перетекают во внутреннюю напряженность, тогда можно говорить о том, что внешняя среда проникает внутрь организации. Итогом этого процесса всегда является сокращение зоны управляемости в организации.

В литературе встречается много вариантов типов связей организаций с внешней средой. Г. И. Упорова объясняет это тем, что среда подвижна, а связи способны мимикрировать.[73] Например, можно выделять следующие типы взаимодействия организации с непосредственным окружением:

1) конкуренция;
2) кооперация;
3) сделка;
4) кооптация;
5) коалиция.

Существуют и такие классификации связей организации с внешней средой:

1) властные, информационные, финансовые, культурные, системные;
2) явные и скрытые;
3) формальные и неформальные;
4) связующие и интегрирующие.

Основные этапы исследования влияния внешней среды:

1) выявление и описание элементов внешней среды;
2) установление взаимосвязей с элементами внешней среды;
3) определение динамики развития элементов внешней среды;
4) оценка влияния внешней среды на организацию;
5) формирование механизма управления, обеспечивающего своевременную реакцию организации на изменения во внешней среде.

Производить подобного рода исследование следует по апробированным методикам, с подробным рассмотрением всех элементов (или факторов) внешней среды. И для получения объективного результата рекомендуется производить оценку влияние каждого фактора.

При 5-балльной системе оценки могут быть использованы следующие характеристики:

- 5 баллов – полная зависимость;
- 4 балла – частичная зависимость;
- 3 балла – относительная зависимость;
- 2 балла – временная зависимость;
- 1 балл – неявная зависимость.

[73] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 34.

11.4. Управление в условиях экстремальной ситуации

Теперь рассмотрим вопрос об управлении в экстремальных ситуациях. Экстремальную ситуацию можно определить как резкий, скачкообразный переход системы (социальной, экономической, политической) из устойчивого состояния в неустойчивое, угрожающий распадом этой системы. Происходит это обычно в результате нарастания внутренней или внешней напряженности рассматриваемой системы.

Из круга трудностей, с которыми может столкнуться управленческая деятельность в экстремальных ситуациях, Е. М. Баборов выделяет следующие основные:

1) любая самоорганизующаяся система, попадая в экстремальную ситуацию, неизбежно сталкивается с дефицитом управленческого потенциала;

2) для эффективного управления системой и ее компонентами в экстремальной ситуации необходимы дополнительные (зачастую весьма значительные) ресурсы.[75]

Он же сводит управление чрезвычайными ситуациями к управлению опасностью, в котором предлагает различать три основных компонента:

1) предупреждение опасности чрезвычайной ситуации;
2) борьба с опасностью, возникающей в условиях экстремальной ситуации;
3) ликвидация опасных последствий экстремальной ситуации.[76]

Можно выделить следующие принципы, которые снижают эффективность управленческой деятельности в экстремальных ситуациях и предотвращают ей:

- недооценка опасности (самая главная и чаще всего встречающаяся);
- небрежность пресонала, обслуживающего сложные системы;
- почти полное неведение большинства населения относительно наиболее целесообразных действий в случае аварии, катастрофы и т. п.

С учетом этих причин в литературе описано несколько направлений разработки и применения управленческих технологий:

1) осознание возрастающей степени риска от деятельности современных систем, которые чаще всего располагаются вблизи освоенных территорий с большой плотностью населения;

2) предупреждение аварий и катастроф (то есть обеспечение безопасности функционирования потенциально опасных систем);

3) повышенное внимание ко всем случаям аварий и катастроф.

[75] Баборов Е. М. Социология управления. С. 234.
[76] Там же. С. 237-238.

1) управляющая подсистема воспринимает идею, переводит в задачу управления и реализует (в этом случае самоидалка не требуется);

2) управляющая подсистема не реагирует на желание, идею населения, не считая ее задачей управления. В результате между идеей и фактическим состоянием общества нарастает рассогласование. Если такое состояние сохраняется определенное время, то постепенно система управления начинает терять устойчивость. Неизбежным итогом этого является разрушение той системы управления, которая оказалась неспособной к вое, интересам, чаяниям и желаниям людей. На смену ей создается новая система с новым руководством. И так должно и будет происходить до тех пор, пока не появится система, способная принять идею как задачу управления и решить ее.

Когда новое руководство любивается реализации идеи, можно говорить о том, что осуществляется самоорганизование.

Такова общая схема самоидалки и самоорганизования при обеспечении управления. Считается, что в истории в чистом виде она не осуществлялась никогда, поскольку появления какой-либо идеи, воли или желания людей всегда сопровождалось второстепенными событиями, которые в свою очередь реализовывали более мелкие, частные идеи.

3.4. Принцип действия систем управления обществом

Теперь остановимся на таком вопросе, как принцип действия систем управления обществом.

Процесс управления осуществляется поэтапно:

- сначала определяется конкретная задача управления (или несколько задач, тогда одновременно выясняется их приоритетность);
- потом происходит ее (или их) реализация. В литературе этот этап именуется регулированием, заключается он в сравнении фактического состояния общества с конкретной задачей управления, то есть в выявлении рассогласования между ними с последующим уменьшением.

Принцип действия управления обществом, когда рассогласование стремится свести к нулю, в литературе обозначается как управление с отрицательной обратной связью. На практике свести к нулю возможно только ко вещественную разновидность рассогласования. Происходит это в силу того, что совершенно устранить какие-либо рассогласования со стороны населения невозможно. Каждый уровень управления имеет свои задачи и особенности регулирования. Ошибочное определение конкретной задачи управления тормозит развитие общества.

Способность системы управления обществом противостоять разрушению принято определять как **устойчивость**. Она характеризуется некоторой границей, за которую система управления не должна переходить.

Результатом такого исследования обычно является формулирование (или выработка) рекомендаций по организации эффективного взаимодействия с факторами внешней среды. Например, могут быть предложены два типа действий:

1) расширить зону собственного устойчивого влияния, захватить новые сегменты, ранее относившиеся к внешней среде;

2) произвести анализ соответствия собственных целей целям внешней среды. При этом цели организации должны формироваться таким образом, чтобы в них проявлялось и социальное значение любой деятельности организации.

В ситуациях, когда подобное согласование интересов объективно невозможно, организации могут быть предложены следующие действия:

- преодоление очевидных столкновений интересов;
- разъяснение собственных интересов оппонентам;
- включение в перечень собственных действий дополнительных мероприятий, удовлетворяющих интересам оппонентов (например, наиболее значимым сегментам внешней среды);
- обеспечение физической безопасности сотрудников и имущества организации.

В любом случае, как пишет Г. И. Упорова, баланс организации со средой всегда является эквилибрическим, а равновесие – неустойчивым,[74] хотя всякая система управления заинтересована в переходе к стабильному, устойчивому состоянию своего существования. Например, в социальных системах субъект управления стремится к определенной устойчивости в обустройстве и надежном функционировании подчиненного объекта, имея при этом возможность эффективного контроля над ним. Объект управления нуждается в постоянстве норм и связей, это способствует появлению уверенности в завтрашнем дне, создает определенный уровень социального комфорта.

Переход к устойчивому режиму работы - объективно существующая цель развития любой организационной системы. Однако, достигнув ее, организация со временем может превратиться в консервативную систему. Когда организационная система полностью переходит в статическое состояние, она приобретает инертность и входит в состояние организационной стагнации (от лат. *stagnum* – стоячая вода), то есть застоя.

Основным недостатком систем статического типа являются их низкие рефлексивные качества, которые проявляются в неспособности организации приспособиться к часто меняющимся условиям среды (как внешней, так и внутренней). Организации статического типа стремятся ограни-

[74] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 33.

Контрольные вопросы и задания к разделу 3

1. Считается, что в строгом смысле слова социальное управление слабо технологично. Согласны ли Вы с этим утверждением? Если да, то в чем, по Вашему мнению, это проявляется? Если нет, то какие доводы Вы можете привести в пользу своей точки зрения?

2. Отмечено, что социальное управление всегда осуществляется в условиях неопределенности. При этом требуется обязательно учитывать факторы риска. Что, по Вашему мнению, можно отнести к числу таких факторов в государственном управлении?

3. Чем, по Вашему мнению, определяется сила обратной связи? Кто оказывает большее влияние на ее функционирование – управляющая или управляемая система? Какие действия органов власти можно расценивать как усиливающие обратную связь, какие – как ослабляющие? Приведите соответствующие примеры.

4. Система управления обществом обладает способностью к саморегулированию. Однако эта способность не безгранична. Существует некоторый предел, ниже которого система становится нежизнеспособной. Можно ли его как-то рассчитать. Если предположить, что он определяется уровнем профессионализма управленцев, то каким именно он должен быть, чтобы система управления обществом приобрела хотя бы минимальную способность к саморегулированию?

5. Опишите процесс самоналадки при объективном управлении применительно к конкретным идеям, в различных ситуациях захватывавших умы и сердца людей. Какие идеи, по Вашему мнению, могут повлиять на процесс сознательного управления в настоящее время?

6. Население оказывает воздействие на управляющую систему по каналу обратной связи. Она (то есть обратная связь) может быть любой – как просто информационной, так и силовой (например, заговоры). Приведите примеры силовых воздействий, имевших место в истории развития российского государства, зарубежных стран. В каких странах, по Вашему мнению, население активнее всего прибегает к силовым воздействиям на органы власти? В каких странах субъекты управления чаще всего пользуются ими в качестве ответных действий?

7. Приведите конкретные примеры ситуаций, в которых имело место ошибочное определение задач управления. Можете ли Вы назвать случаи, когда это приводило к положительному результату?

8. Оцените устойчивость и быстродействие систем управления обществом в России и соседствующих с ней государствах. Какие из них, по Вашему мнению, являются наиболее устойчивыми? Какие факторы, по Вашему мнению, могут привести к ее потере? Сравните их и выделите те, что являются опасными для всех стран. Можете ли Вы утверждать, что суще-

Систему управления можно считать устойчивой, если она способна выполнять главную задачу управления.

Считается, что все звенья системы управления нормально, то есть работают не мгновенно. Эта нормальность велика и играет роль стабилизирующего фактора в управлении. Время с начала негативного воздействия на население до максимального уровня его реакции может достигать нескольких лет. Однако заранее определить этот срок нельзя. Благодаря нормальности система управления обществом приобретает запас устойчивости, пользуясь которым, органы власти могут безнаказанно или проводить свою политику, не учитывающую интересы населения. Однако существует это должно быть в пределах времени, разрешенного запасом устойчивости. Потеря устойчивости может произойти под воздействием:

- внутренних возмущений, превышающих допустимые;
- внешних воздействий, направленных в звеньях системы, для устранения которых имеющегося запаса устойчивости недостаточно.

Временной интервал запаса устойчивости, обусловленный инерционностью населения, является тем промежутком времени, который дается для осуществления самоналадки. Если в этот интервал не уложиться, то переход в область стихийного управления будет неизбежен.

В. И. Петров выделяет минимальный и фактический запас устойчивости.[18] Первый представляет собой запас устойчивости управления обществом в случае предельного воздействия на население (вроде первой мировой войны). Исчисляется он с начала воздействия до достижения границы устойчивости, характеризует время задержки реакции населения. Фактический запас устойчивости представляет собой временной промежуток от конкретной даты, для которой производится анализ общества, до границы устойчивости системы управления обществом.

Для характеристики системы управления обществом можно использовать и такое выражение, как **«быстродействие системы управления обществом»**. Оно характеризует время работы системы (то есть время, которое проходит с момента появления сигнала обратной связи до начала воздействия власти) по этому сигналу на объект управления). Недостаточное быстродействие системы управления способно вызвать потерю устойчивости. При этом для оценки быстродействия рекомендуется не использовать сигналы обратной связи, которые требуют немедленного вмешательства (например, как при стихийных бедствиях). Предполагается, что в таких случаях реакция системы должна быть практически мгновенной.

[18] Петров В. И. Объект управления – население. Начала теории управления социальными системами. Кризис в СССР : причины и защита. С. 34-35.

чить и минимизировать возможные изменения их состояния, осуществляя их только в случае крайней необходимости.

В реальной действительности определить принцип действия достаточно сложно, поскольку процесс перехода организации к режиму стагнации и потери реактивных способностей может происходить незаметно. И оценку степени благоприятствования нашей среды следует делать, исходя из соотставления результатов управленческой деятельности и усилий, потраченных на их достижение.

11.3. Управление в условиях агрессивной среды

Главное правило управления в агрессивной среде заключается в том, что ее необходимо избегать. Если сделать это невозможно, ее необходимо предвидеть и ожидать.

Чаще всего виновницей агрессивности внешней среды является сама организация. Происходит это обычно тогда, когда цели организации находятся в явном противоречии с системой общественных ценностей, уцелевают чьи-то права. Наиболее сильные конфликты и противоречия с внешней средой возникают у организаций, занятых противоправной деятельностью.

В зависимости от целей и ресурсов организации и сегментов внешней среды можно использовать различные формы стратегий:

1) нападение;
2) защита;
3) нейтралитет.

Открытую агрессивную политику трудно проводить долго и в большом масштабе. Содержание скрытых форм агрессии можно выражать лезвием «Разделяй и властвуй».

Считается, что при неясности в расстановке и соотношении сил использование агрессивной стратегии нежелательно. В литературе указывается, что в таких условиях оправдана стратегия безразличной к агрессивной среде. Если сил для предотвращения негативных процессов недостаточно, рекомендуется приспособиться к ним.

Поскольку благоприятствование внешней среды может послужить поводом к расслаблению и дерадации, то агрессивность внешней среды несет в себе некоторые положительные моменты. Например, она способна мобилизовать внутренние силы организации. Усложнение процесса достижения индивидуальных целей требует более активного использования коллективных усилий, а совместная деятельность развивает социальную организацию.

Во внешней среде принято выделять:

а) среду прямого воздействия (трудовые ресурсы, законы и учреждения государственного регулирования и пр.);

б) среду косвенного воздействия (состояние экономики, социокультурные и политические факторы, международная ситуация и пр.).

Наиболее важными объектами внешней среды деловой организации являются государственные органы. Любая организация, ориентированная на коммерческую деятельность, активно взаимодействует с внешней средой и представляет собой открытую систему.

По **отношению к объекту управления** среда может быть:

1) нейтральная – характеризуется отсутствием у субъектов взаимодействия пересекающихся и взаимосвязанных целей;

2) оптимальная – имеет место согласованность, однонаправленность или дополняемость целей;

3) агрессивная – наличие у субъектов взаимодействия взаимоисключающих целей.

Внешняя среда также может быть:

- стабильной – порождает инертность, отношения с такой средой характеризуются как взаимозависимость;

- устойчиво динамичной – является оптимальной, взаимодействие с ней представляет собой сотрудничество;

- неустойчиво динамичной – часто агрессивна, порождает отношения конкуренции.

С точки зрения решения конкретной задачи и получения максимального результата оптимальной является благоприятная среда управления. По мере снижения степени внешнего благоприятствования соответственно снижаются и потенциальные результаты работы.

В агрессивной среде косвенных расходов, не имеющих отношения к основной деятельности, становится больше. Возникает социально-психологическая напряженность, может усилиться общественное давление, выраженное публичной критикой или иными формами общественного недовольства.

11.2. Взаимодействие организации со средой

Ни один процесс управления не может осуществляться в условиях абсолютной изоляции от внешней среды. Объяснить это можно тем, что лица, задействованные в процессе управления, одновременно являются жителями определенного населенного пункта, членами каких-либо партий и пр., то есть носителями разных интересов, в том числе не связанных с деятельностью конкретной организации, но рано или поздно привносимых в нее. Также очевидно, что ни один индивид не свободен от переплетений

4. УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

4.1. Управляющее воздействие

Управление можно характеризовать через термин «деятельность». Это означает, что оно представляет собой особый вид человеческого труда, зафиксированного в определенных формах. Смысл такой деятельности может состоять в следующем:

- совершение административных действий;
- создание правовых актов и их реализация;
- исполнение законов;
- проведение организационных мероприятий.

Г. В. Атаманчук отмечает, что такое понимание управления близко авторитарной бюрократии, поскольку:

- затрудняет решение вопроса о результатах достижения управленческих целей;
- дает возможность создать видимость управления, для чего достаточно издавать много правовых актов и проводить различные мероприятия.[19]

Управление можно характеризовать и через термин «отношение» как нечто, входящее в систему общественных отношений. Тогда управление представляет собой особое отношение в человеческой жизнедеятельности, являющееся вертикальным. То есть имеется две стороны, одна из которых диктует свою волю другой и следит за ее осуществлением.

Такое толкование хотя и абстрактно, но также имеет право на существование. Но тогда необходимо определить, что следует понимать под взаимодействием обозначенных выше сторон. Раз одна из них способна оказывать влияние на другую, то можно говорить о воздействии. При этом правильно говорить управляющее, а не управленческое воздействие. Когда используется термин «управляющее воздействие», то предполагается, что его специфика, выделяющая его из ряда других, состоит в целеполагающих, организующих и регулирующих свойствах этого воздействия.

4.2. Виды управления

Управление принято подразделять на виды, при этом делать это можно по различным основаниям. Ниже приведены некоторые из них:

1) в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности выделяют:

- управление обществом в целом;
- экономическое управление;

[19] Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : Курс лекций. М. : ОМЕГА-Л, 2005. С. 45.

Администрирование выполняет следующие основные **функции**:

- политическую функцию (администрация Президента, Правительство);
- функцию регулирования (министерства, комитеты, комиссии);
- распорядительную функцию (службы, агентства, предприятия);
- функцию контроля (надзоры, аудиты, инспекции).

В нем также можно выделить два направления коммуникации:

1) прямое. Оно связано с формированием государственных решений. Система администрирования принимает сигналы социальной среды и преобразовывает в проекты решений;

2) обратное. Оно связано с действием решений. Решения, принятые на государственном уровне, приобретают форму требований. Последние влияют на социальную среду, усиливая или ослабляя входные сигналы.

4.4. Механизм и формы администрирования

Т. А. Ашурбеков верит, что при согласовании интересов личности, общества и государства в качестве исходной точки следует использовать интересы личности.[22] Г. П. Зинченко отмечает, что ответ на этот вопрос зависит от характера государства, но в любом случае проблему противоречия между общими и частными интересами, по его мнению, может решить только система администрирования.[23]

Механизм администрирования образуется социальными элементами, выстроенными в следующем порядке:

- блок 1 – блок формирования государственных решений: потребности → интересы → решения;
- блок 2 – блок реализации государственных решений: требования → действия → результаты.

Администрирование осуществляется в разнообразных формах, которые определяются действием разных факторов (общественно-политическим строем страны, правящим режимом и пр.).

В литературе есть указание на существование следующих основных **форм администрирования**:

1) морально-политических – их назначение состоит в обеспечении позитивного отношения граждан страны к нормам и правилам социального взаимодействия (в том числе с учетом национального менталитета и требований социальной справедливости). Требования, воспринимаемые жителями как справедливые, преобразуются в морально одаренные. В свою

[22] Ашурбеков Т. А. Деятельность прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов России. – М. : Изд-во РАГС, 2005. С. 27.

[23] Зинченко Г. П. Социология управления. С. 34-35.

2) манипулирование – это активно научно обоснованного управления (сторонники этой точки зрения подчеркивают, что управление – это форма воздействия, основанная на открытых способах лентимации власти, взаимном учете или согласовании интересов, в том числе изначально противоречивых; и именно этим оно отличается от манипулирования);

3) манипулирование и управление – это тождественные понятия.

Оценивая собственное отношение к манипулированию, следует помнить, что элементы неопределенного давления присутствуют в любых социальных отношениях (кроме официальных). Социальному осуществлению они подвергаются только после того, как становятся заметными. У каждого индивида сформировано собственное представление о допустимых границах такого рода воздействий. Когда субъект управления их переходит, зависимости интересами партнера, его действия начинают оцениваться как недопустимые и осуждаются. При этом нельзя не согласиться с мнением о том, что главным критерием правильности или неправильности управления следует считать его эффективность.

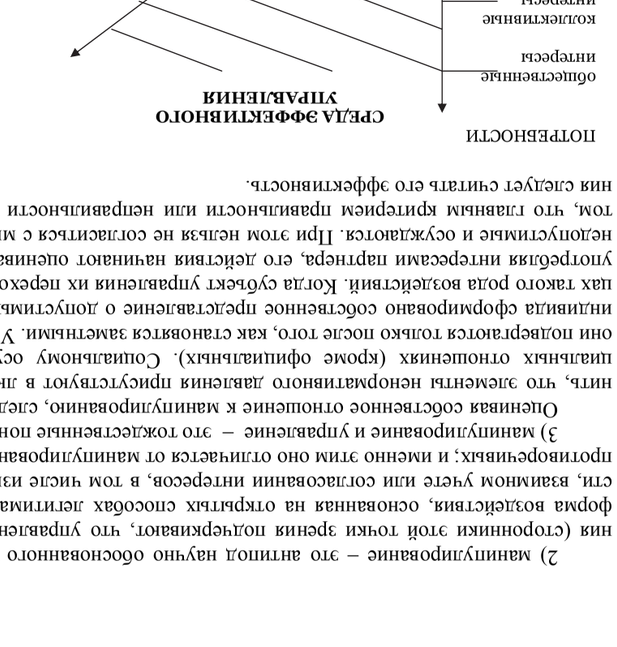


Рис. 10.1. Разграничение областей эффективного управления и манипулирования

- политическое управление;
- духовно-идеологическое управление;

2) в зависимости от структуры общественных отношений выделяют:
- управление экономическим развитием общества;
- управление политическим развитием общества;
- управление социальным развитием общества;
- управление духовным развитием общества;

3) в зависимости от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений:
- управление обществом;
- управление государством;
- управление отраслями, сферами хозяйства;
- управление предприятиями, организациями, учреждениями;

4) в зависимости от субъекта управления выделяют:
- государственное управление – его субъектом является государство, то есть триада – территория, население, власть. В основе управления находятся целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность, развитие социума в историческом масштабе времени;
- местное управление – низовой и особо демократичный подвид государственного управления, его субъект – жители поселений и административных территорий. Смысл этого вида управления – проблема комплексного обустройства местожительства людей;
- менеджмент - управление собственностью со стороны собственника, хозяина или владельца;
- общественное управление – его субъектом являются институализированные (то есть юридически оформленные через законы и уставы) общественные объединения;
- групповая (коллективная) саморегуляция – его субъектом выступают группы людей, которые на каждом шагу общественной жизни свободно (по собственному усмотрению) и в то же время с учетом интересов других и норм культуры и социального общежития управляют совместным поведением и деятельностью;
- целесообразное поведение или действия отдельного человека, когда он ставит себе в жизни созидательные, гуманные цели и для их достижения отдает свои знания, силы, время. Г. В. Атаманчук полагает, что именно это является фундаментом для всех других видов управления.

4.3. Суть публичного администрирования

В. Е. Чиркин в своих работах использует выражение «публичная власть» и пишет о существовании следующих методов ее осуществления: экономических, административных и идеологических. Их он предлагает

делить на две группы – правовые и неправовые. К первым он относит нормотворчество, управление, правосудие и контроль. И для обозначения управления как правовой формы осуществления публичной власти В. Е. Чиркин использует термин «администрирование».[20]

Г. П. Зинченко определяет **администрирование** как управление в публичной сфере социальной жизни общества, то есть деятельность, осуществляемую посредством народа. При этом он пишет о необходимости отличать администрирование от власти.[21] Суть первого заключается в отношениях социального партнерства, его функция – способствовать совершенствованию и развитию социального порядка. Сущность второго состоит в отношениях господства и подчинения, его функция – удерживать социальный порядок. В общем виде суть публичного администрирования можно представить таким образом (рис. 4.1).

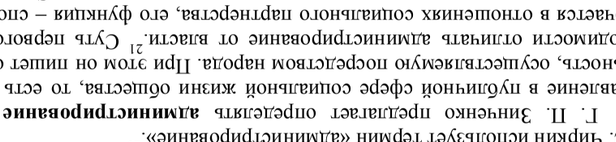


Рис. 4.1. Система публичного администрирования

Администрирование обеспечивает взаимодействие институтов государства и общества, его направления таковы (рис. 4.2).

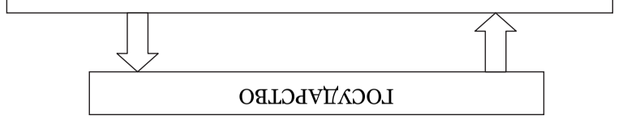


Рис. 4.2. Взаимодействие системы администрирования с государством и обществом

---

[20] Чиркин В. Е. Публичная власть. – М. : Юристъ, 2005. С. 143.
[21] Зинченко Г. П. Социология управления. С. 31-32.

Некоторые теории, объясняющие природу манипуляций:
- В. Глассер – человек безответственен и нуждается в том, чтобы переложить ответственность на других;
- З. Берн – человек играет в игры;
- С. Перлз – человек только и занят тем, что манипулирует окружающими, хотя в то же время он сам поймав в сети манипуляций (своих и чужих).

Контрольные вопросы и задания к разделу 10

1. Приведите примеры конфликтов, возможных в сфере государственного и муниципального управления, а также пути их разрешения.
2. Можно ли говорить о сформированности в нашей стране системы социального партнерства? В каком направлении оно развивается?
3. Известно, что социальный обмен совершается на основе выгоды.

Какую плату лично Вы готовы уплатить для того, чтобы получить желаемое? В каких случаях, не имея возможности предложить ничего эквивалентного в обмен, Вы полагаете возможным прибегнуть к принуждению? Приемлемо ли оно в сфере муниципального управления?

4. Считаете ли Вы возможным существование обмана и получение нелегитимной выгоды в системе государственного и муниципального управления?

5. Допускаете ли Вы возможность использования манипуляций для реализации государственных (национальных) интересов? Может ли Вы привести пример конструктивного манипулирования, имевшего место в истории различных государств?

6. Считаете ли Вы себя жертвой идеологического, бюрократического или политического манипулирования?

7. Возможно ли существование такой системы управления, которая обеспечивает удовлетворение собственных интересов исключительно легитимными способами, без манипуляций?

8. В каких пределах Вы готовы использовать неформатное давление, злоупотребляя интересами партнера?

9. Продолжите предложения:

а) главная цель социального партнерства заключается в необходимости учета многообразия _____

б) реализация корыстных интересов обеспечивает возможность безусловной выгоды для их носителей независимо от того, что при этом

_____

в) в период смены стереотипов идеологическое манипулирование приводит к такому явлению, как _____

г) в широком смысле политическое манипулирование представляет собой скрытое насилие со стороны _____

д) условно уровень целесообразности и справедливости конкретного примера управления можно определить путем соотнесения _____

Литература

1. **Капитонов, Э. А.** Корпоративная культура : Теория и практика / Э. А. Капитонов, Г. П. Зинченко, А. Э. Капитонов. – М. : Альфа-Пресс, 2005. - 352 с.
2. **Михайлина, С. А.** Социология управления : курс лекций / С. А. Михайлина, Ю. Л. Егоров. – М. : МИЭТ, 2003. - 176 с.
3. **Сергейчук, А. В.** Социология управления / А. В. Сергейчук. – СПб. : Бизнес-Пресса, 2002. – 240 с.
4. **Упорова, Г. И.** Социология управления : курс лекций / Г. И. Упорова. – Сыктывкар : КРАГСИУ, 2003. – 106 с.
5. **Шейнов, В. П.** Манипулирование сознанием / В. П. Шейнов. – Минск : Харвест, 2010. – 768 с.

11. СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ И СПОСОБЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С НЕЙ

11.1. Среда управления и ее виды

Среда управления может быть:

1) **внешняя.** Под ней подразумеваются:
- все люди и организации, с которыми рассматриваемая организация осуществляет взаимодействие в процессе своей деятельности;
- факторы общественной жизни и явления природы, оказывающие влияние на функционирование организации;

2) **внутренняя.** Под ней подразумевается все то, что находится внутри организации. Это могут быть ресурсы, оборудование, используемые технологии, кадры, информация, социально-психологический климат, организационная культура, имидж организации.

- искусственная идентификация субъекта манипуляции с объектом;
- использование личностного доверия в собственных целях;
- искусственное формирование симпатий.

Для противостояния манипуляции С. А. Михайлина и Ю. Л. Егоров предлагают использовать следующие **приемы**:

а) сохранять связи, построенные на чувстве солидарности, взаимности, разностороннем учете интересов, избегая при этом утраты своего «Я» и включенности в толпу;

б) задавать вопросы «Кому это выгодно?», «В чьих интересах?», «Совпадает ли с моими интересами?»;

в) разграничивать информацию и мнения;

г) распознавать приемы активизации стереотипов и обращения к эмоциям;

д) прерывать контакты с манипулятором, изменять темп коммуникации;

е) не превращаться в потребителя идей;

ж) использовать альтернативы;

з) менять терминологию, которую использует потенциальный манипулятор (пример – пересказ своими словами);

и) самостоятельно искать новые знания;

к) запоминать и сравнивать то, что говорит манипулятор.[71]

10.7. Сравнение управления и манипулирования

По ряду признаков этический аспект манипуляций до сих пор считается спорным.

Грань между правильным управлением и манипулированием настолько размыта, что различить часто их не может и сам манипулятор.

А. В. Сергейчук предлагает при определении целесообразности и справедливости конкретного примера управления руководствоваться приведенной ниже схемой.[72] Построена она с учетом двух параметров:

1) потребности, обусловившие цель;

2) ресурсы, обеспечивающие цель.

Графически это выражается следующим образом (рис. 10.1).

В литературе встречается несколько точек зрения на манипулирование (в сравнении с управлением):

1) манипулирование – это форма управления (такое мнение объясняется наличием в процессе манипуляций основных признаков управления);

[71] Михайлина С. А., Егоров Ю. Л. Социология управления : курс лекций. М. : МИЭТ, 2003. С. 68.
[72] Сергейчук А. В. Социология управления. С. 238.

очередь, это обеспечивает эффективное функционирования системы администрирования;

2) правовых – они осуществляются:

- прямыми методами (издание нормативных актов, регистрация, лицензирование, выдача директив, предписаний и пр.);

- косвенными методами (размещение государственных заказов, налогообложение, запреты, установление ответственности);

3) организационных – предполагают подчинение органам государственной власти, которое не всегда бывает вынужденным. Осознанное подчинение предполагает понимание важности распоряжения, обеспечивает внутреннюю мотивацию для его качественного выполнения;

4) информационных – направлены на создание и поддержание позитивного имиджа государственной службы, создание атмосферы доверия к управляющим структурам, информирование населения об их деятельности.

В. Е. Чиркин делит приемы администрирования на две группы: жесткие и гибкие. Разделить их трудно и применяться они могут одновременно.[24]

Контрольные вопросы и задания к разделу 4

1. В чем, по Вашему мнению, состоит смысл управленческой деятельности? Будет ли она изменяться в зависимости от местности и учреждения, в котором эта деятельность осуществляется?

2. Что, по Вашему мнению, является главным – процесс управления или его результат?

3. Проранжируйте известные Вам структуры управления и определите, какие из них оказывают в настоящее время наибольшее воздействие и на процесс управления, и на его результат. Составьте иерархию структур управления России и нескольких зарубежных стран. Можете ли Вы назвать отличия между ними, а также объяснить их.

4. Что, по Вашему мнению, следует отнести к действиям, создающим видимость управления? Приведите примеры, когда эти действия необходимы, а когда – недопустимы. Оцените этичность их использования в Вашей будущей деятельности.

5. Считается, что ситуации, в которых государство вмешивается во все поступки и действия людей, являются недопустимыми. Можете ли Вы привести доводы «за» и «против» этого утверждения? Существуют ли в настоящее время страны, в которых подобное вмешательство не осуждает-

[24] Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления. М. : Норма, 2008. С. 66-67.

существовании реорганизации можно говорить в том случае, если система прямого подчинения дополняется обходными путями в виде переподчинения того же ведомства, но другому субъекту. Подобная практика является скорее нормой, чем исключением. Переподчинения осуществляются постоянно и характерны не только для государственного управления.

5.2. Иерархия, или сложные формы субординации

В. Л. Гракман утверждает, что понятия «субординация» и «иерархия» имеют синонимический характер. Это латинское и греческое называние соподчинения.[27] Просто понятие «иерархия» обычно используется для обозначения сложных форм субординации. Иерархия упорядочивает по линии соподчинения целые системы, в которых деятельность одного порядка зависит от деятельности третьего порядка и пр.

С. В. Рожкина и Т. В. Рожкина пишут, что на сегодняшний день **иерархия** является основным принципом построения любых организационных систем управления.[28]

Термин «иерархия» происходит от греч. слов *hieros* и *arhe* и дословно переводится как священная власть. Введен в употребление он был в V в. н. э. и первоначально применялся для характеристики организации христианской общины. В настоящее время понятие «иерархия» применяется для описания вертикального подчинения.

Модель четкой иерархической структуры управления впервые была разработана в начале XX в. М. Вебером в теории бюрократии как наиболее эффективной для того времени системы управления организациями и обществом. Вебер полагал, что бюрократия признана осуществлять рационально организованное социальное управление, а бюрократическому управленческому аппарату должны быть присущи следующие черты:

- четкое определение сфер полномочий;
- рациональная иерархия должностей;
- назначение чиновников вышестоящими органами на основе добровольного контракта;
- специальная подготовка как условие занятия должности;
- постоянное денежное жалование.

Представители бюрократической системы управления, согласно Веберу, должны действовать в четком соответствии с правилами, обладать специальными знаниями, которые следует применять в процессе управле-

[27] Гракман В. Л. Координация и субординация в системе социального управления // Социальное управление : Курс лекций. С. 239.
[28] Рожкин С. В., Рожкина Т. В. Теория организации. М. : Экзамен, 2004. С. 63.

Манипулирование может быть:

1) конструктивным (замена мнимого интереса истинным);

2) деструктивным (разрушение сложившихся отношений, нистиутов, социально значимых интересов, подмена их тем, что выгодно субъекту манипулирования).

В литературе встречается также упоминания о таких видах манипулирования, как идеологическое, бюрократическое, экономическое, политическое и психологическое.

10.4. Идеологическое и бюрократическое манипулирование

Идеологическое манипулирование можно определить как такое воздействие на сознание и психику людей, в ходе которого происходит трансформация их идеологических воззрений, подмена интересов противоположными, не отражающими истинных интересов объектов манипулирования. Осуществляется это в направлении, нужном для субъекта идеологического воздействия.

Идеологическое манипулирование предполагает:

- работу с идеологическими стереотипами и лозунгами;
- двоемыслие и неискренность идеалов, которые строятся на фиктивном следовании к существующим идеалам;
- создание новых идеологий, отражающих использование аморальных и безнравственных средств для неправильных целей.

К идеологическим манипуляциям также можно отнести формирование штампов и стереотипов поведения.

В период смены стереотипов идеологическое манипулирование способно приверсти к такому явлению, как аномия (термин введен Э. Дюркгеймом), то есть потеря людьми ориентиров и целей, когда старые ценности подвергаются осуждению, а новые не получили распространения.

Бюрократическое манипулирование предполагает использование бюрократических методов управления, навязывание стереотипов и форм поведения через формальные организационные структуры, предъявляемые стандартные и обезличенные требования к участникам социального взаимодействия.

Постепенно, когда соблюдение правил игры, требуемых бюрократией, превращается для человека в привычку, правила переносятся на все сторонн взаимодействий. Результатом этого является формирование конформиста как массового типа личности, не способного осознать и сформулировать свой собственный интерес. И тогда на первый план выдвигается субъект манипулирования, который формулирует за конформиста нужный для себя интерес. К числу некоторых особенностей бюрократического манипулирования можно отнести:

доченность. Проявляется эта упорядоченность в том, что ни один из элементов какой-либо системы не может взять вверх над другими, стать лидером, поскольку они равны по значимым признакам (например, по имеющимся возможностям, по доступным к осуществлению воздействиям).

Примерами координации являются отношения, складывающиеся в семье, в учебной группе между студентами, между главами разных сельских поселений, главами администраций муниципальных районов. В сфере государственного управления координация представляет собой систему должностного взаимодействия государственных структур, регулируемого определенными правовыми нормами. Примерами здесь могут служить отношения, складывающиеся между департаментами одного министерства, министерствами между собой или их руководителями, то есть между министрами. Координация предполагает согласование ими друг с другом своих действий в ходе совместной деятельности.

Для характеристики частей системы, расположенных на одном уровне, В. Д. Граждан использует термин равновеликость.[25] То есть этот тип управления имеет место между равными элементами. Там, где этого нет, одна общность берет вверх над другой, и имеет место субординация. Хотя Л. Г. Ходов применительно к хозяйственной деятельности определяет координацию как один из механизмов принудительного воздействия, которое осуществляется не административными средствами, а экономическими (через мотивацию и информацию).[26]

Термин **субординация** происходит от лат. слова *subordination* – соподчинение. Это такой вид социального управления, при котором осуществляется вертикальное упорядочение. Отличие от координации здесь заключается в том, что среди некоторых общностей появляется лидер, который берет вверх над остальными и подчиняет их себе. Именно он (лидер) определяет и направляет деятельность других, подчиненных структур.

Такой тип управления также имеет место в среде государственных органов исполнительной власти и государственных структур (в том числе в армии). Он выражается в системе должностного подчинения, которая основана на правилах служебной дисциплины. Особенность субординации заключается в том, что чиновник подчиняется не только своему непосредственному, но и всем вышестоящим руководителям своего ведомства.

В блоке с координацией и субординацией нельзя не упомянуть и такую разновидность социального управления, как **реординация** (происходит от лат. слова *reordination*, которое переводится как переподчинение). О

[25] Граждан В. Д. Координация и субординация в системе социального управления // Социальное управление : Курс лекций. М. : Изд-во РАГС, 2000. С. 224.
[26] Ходов Л. Г. Основы государственной экономической политики. М. : Изд-во БЕК, 1997. С. 21.

- чрезмерную концентрацию власти в аппарате управления, контроль над жизнедеятельностью всей системы управления;
- стремление к запретительству;
- присвоение реальной власти, существенно превосходящей установленные служебные полномочия;
- обезличивание власти и ответственности;
- нечеткое разграничение компетенции руководителей;
- засекречивание своей деятельности и пр.[68]

Примеры бюрократических манипуляций: затягивание сроков решения вопросов, запутывание заявителя в перечне инстанций и ответственных лиц, неисполнение управленческих функций и их подмена внешне эффективной деятельностью, раздувание численности организации и пр., то есть любая видимость административной или организационной деятельности. Возможно поэтому наравне с выражением «бюрократическое манипулирование» в литературе встречаются указания на существование организационного манипулирования.

10.5. Экономическое и политическое манипулирование

Манипулирование, осуществляемое с помощью экономических рычагов воздействия (например, предоставление кредитов), можно обозначить как экономическое манипулирование. Оно предполагает такое влияние на социальные интересы, при котором их реализация становится выгодной исключительно субъектам управления экономическими отношениями.

Г. И. Упорова утверждает, что такие манипуляции можно выдать за законы рыночной экономики. Это становится возможным благодаря отсутствию у большей части населения экономических знаний.[69]

Для осуществления экономического манипулирования требуется объект, попавший в сложное или безвыходное материальное положение, а потому готовый за ничтожное вознаграждение согласиться на любую (пусть даже нежелательную для себя) работу.

А. В. Сергейчук приводит следующие примеры приемов экономических манипуляций:

- увеличение номинальной ставки заработной платы;
- выплата незначительных премий, доплат, компенсаций при несопоставимо высокой инфляции и сокращении покупательной способности;
- необоснованное снижение уровня оплаты труда;

[68] Введение в социологию управления : Материалы к спецкурсу для студентов 3 курса всех факультетов дневного обучения. Новосибирск : НГТУ, 1995. С. 19-20.
[69] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 26.

- задержки и невыплаты.[70]

Возможна и такая ситуация, когда объектом манипуляций становится собственник материальных средств, например, работодатель (работники организуют забастовки в момент, когда организация не может противостоять трудовому коллективу). То есть в принципе к экономическому манипулированию можно относить любое предлагаемое несообразное форматальных договоренностей экономического характера.

Под политическим манипулированием иногда понимают любой шаг и все, что с ним связано, хотя в широком смысле оно представляет собой скрытое насилие со стороны политических структур и институтов, выражающих интересы элиты (политической, бюрократической, экономической) и лиц, осуществляющих власть или стремящихся к ней.

Политические манипуляции основаны на использовании механизмов и заявлений для целей, которые отличаются от заявляемых, например:

- лицемерное следование политикам интересам политических групп, использование их поддержки с последующим неисполнением обещаний;
- сознательное искажение средствами массовой информации реальной расстановки политических сил;
- приукрашивание одних фактов политического значения и замалчивание других, обнародование их в той последовательности, которая помогает создать неверное представление о политических лидерах, партиях, движениях.

10.6. Психологическое манипулирование и способы противодействия ему

Наиболее разработанным в литературе являются проблемы, связанные с психологическим манипулированием. Другие виды манипулирования интересуют исследователей в меньшей степени. Возможно, происходит это из-за того, что психологическое манипулирование является простейшим и входит в состав всех остальных. Любое воздействие на индивидуальное или коллективное сознание обязано учитывать особенности психического восприятия и устройства объекта манипуляции.

Человеком можно манипулировать ради завоевания его признательности, дружбы, уважения, любви. Психологические манипуляции могут выступать в качестве внедрения к другим, подтверждать почву, снимать подозрительность. Примеры проявления таких манипуляций:

- внешняя внимательность и тактичность при внутреннем равнодушии к психологическим проблемам объекта;

[70] Сергейчук А. В. Социология управления. С. 226.

ся и разрешено законом? В каких ситуациях возможно, а в каких жизненно необходимо вмешательство государства в жизнь своих граждан?

6. Существуют ли страны, в которых понятия «власть» и «администрирование» не разделены и являются тождественными?

7. Продолжите предложения:

а) правильно говорить не управленческое воздействие, а _____

_____

б) администрирование осуществляется в социальной среде, обеспечивая _____

_____

в) государство организует совместную жизнедеятельность граждан на основе общих интересов, а общество – _____

_____

_____

г) морально-политические формы администрирования призваны обеспечить _____

_____

д) на сохранение (или изменение) имиджа государственной службы направлены _____

_____

_____

Литература

1. **Атаманчук, Г. В.** Теория государственного управления : Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
2. **Зиничко, Г. П.** Социология управления / Г. П. Зиничко. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 384 с.
3. **Чиркин, В. Е.** Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.
4. **Чиркин, В. Е.** Публичное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 175 с.

5. ВИДЫ (МОДЕЛИ) УПРАВЛЕНИЯ

5.1. Координация, реординация и субординация

Среди множества разновидностей управления обратим внимание на суть терминов координация, субординация и реординация.

Координация происходит от лат. слова *coordination* – содействие, помощь и в настоящее время используется для обозначения особого вида социального управления, при котором осуществляется горизонтальная упора-

5.5. Модели управления государственными организациями

Г. П. Зинченко предлагает выделять две основные модели государственных организаций:

- традиционную (ориентирована на административные интересы);
- современную (ориентирована на общественные интересы).[31]

Он представляет их таким образом (рис. 5.2 – 5.3).

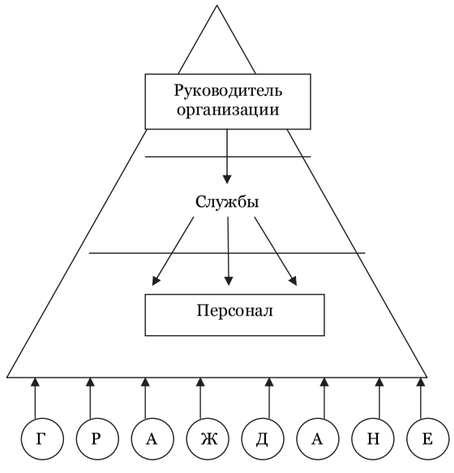


Рис. 5.2. Традиционная модель государственной организации

Отличительные черты **традиционной модели**:

- нацелена преимущественно на узковедомственные интересы;
- опирается на установленный сверху порядок;
- характеризуется восходящими потоками информации и нисходящими потоками решений;
- неспособна своевременно откликаться на запросы социальной среды, так как управленческое решение должно пройти все инстанции сверху вниз;
- построена на недоверии чиновникам;
- центральное место занимают регламенты, инструкции, предписывающие служащим, что и как делать;
- установлена система проверки инструкций.

[31] Зинченко Г. П. Социология управления. С. 196-198.

компромисса можно достичь сотрудничества, которое позднее перейдет в социальное партнерство.

Социальное партнерство Э. А. Капитонов, Г. П. Зинченко и А. Э. Капитонов определяют как цивилизованную форму социальных отношений. Именно она обеспечивает согласование противоположных интересов, координацию усилий сторон в решении проблем, достижение единой позиции. Произойти это может посредством переговоров, консультаций и заключения договоров. При этом к числу основных участников такого рода отношений относятся различные группы населения, их общественные объединения, организации, властные структуры.[59]

Считается, что термин «партнерство» к социальным отношениям одним из первых применил Д. С. Милль.[60]

Выражение «социальное партнерство» первоначально использовалось исключительно в сфере трудовых отношений. В настоящее время оно употребляется достаточно широко, в том числе и просто в качестве синонима конструктивного взаимодействия. Хотя в литературе есть указание на то, что его применение следует сопровождать специальными уточнениями. То есть без конкретизации того, о каких именно формах партнерства и каких сферах взаимодействия идет речь, использование термина «социальное партнерство» может стать некорректным.[61]

В нашей стране выражение «социальное партнерство» отождествляется с термином «трипартизм» и применяется в основном при регулировании трудовых отношений. Соответственно в литературе встречается определение социального партнерства как особого типа социально-трудовых отношений между представителями работников и работодателей, государственными органами, направленных на согласование их интересов.[62] Такое толкование закреплено и в Трудовом кодексе Российской Федерации, хотя так указано, что это именно партнерство в сфере труда.

Возможные субъекты социального партнерства в настоящее время:

а) исполнительные органы (то есть представители государства);

б) предприниматели, акционеры, работодатели и их общественные объединения (то есть представители капитала);

в) наемные работники и их профессиональные объединения (то есть представители труда);

[59] Капитонов Э. А., Зинченко Г. П., Капитонов А. Э. Корпоративная культура : Теория и практика. С. 30.
[60] Антикризисное управление / под ред. Э. М. Короткова. М. : ИНФРА-М, 2006. С. 428.
[61] Менеджмент НКО. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. М. А. Кувшиновой. Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2005. С. 85.
[62] Экономика и социология труда / под ред. А. Я. Кибанова. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 89-90.

ния. Бюрократическую организацию отличает строгая дисциплина. Позже Вебер различал бюрократию в позитивном и негативном смысле. Примером первой служила заландсвероподеская рациональная система управления, примером второго – восточная праиональная система управления.

5.3. Бюрократия

Термин «бюрократия» означает господство канцелярии, поскольку он происходит от французского слова бюро (или канцелярия) и греческих слов сила, власть, господство. Считается, что его появление обязано французскому экономисту Винсенту де Гурнэ. Именно он первым использовал его в 1745 г. для обозначения исполнительной власти, прилав этому понятию уничижительное значение. Использование этот термина в научной литературе стало возможным благодаря М. Веберу, который считается автором наиболее полного и всестороннего социологического описания феномена бюрократии.

Возможные современные значения термина «бюрократия»:

1) бюрократия – это синоним государства, государственного управления, госслужбы, чиновничества, канцелярской работы;

2) бюрократия – это рациональная организаторская деятельность, направленная на укрепление власти, исполнение обязательств государства, осуществляемая профессионально подготовленными чиновниками;

3) бюрократия – это узаконенное господство организаций формальных норм и правил, которыми руководствуются в своих действиях и взаимоотношениях должностные лица;

4) бюрократия – это коллектив членов бюрократической организации или бюрократический персонал. При такой трактовке понятия работники государственных аппаратов (бюрократы) рассматриваются с точки зрения их бюрократической социализации во время трудовой деятельности, повышения квалификации, а также с точки зрения моральных ценностей, установок, моделей поведения, профессиональной и социальной комплектности.

Для обозначения начальной исторической формы бюрократической организации в литературе предлагается использовать термин аморикаского философа и социолога Л. Мэмфорда меламашины.[29] Первая из них возникла около 4,5 тыс. лет назад в Древнем Египте. Бюрократами были пре-цы, которые организовывали и подчиняли себе массы людей, направляли их на строительство храмов, оросительных систем, пирамид. Существовали меламашины и в Ассирийской, Персидской и Римской империях. Они

[29] Социология управления : УМК для подготовки магистров / под общ. ред. В. З. Бойкова. М. : Изд-во РАГС, 2008. С. 249.

10.3. Корыстные интересы и манипулирование

Тесно связан с феноменом обмеков и обманов и такой вопрос, как реализация корыстных интересов.

Г. И. Упорова, характеризуя их, отмечает, что реализация корыстных интересов обеспечивает их носителям возможность безусловной выгоды, пусть даже при этом благие интересов в организации нарушается, а другие нарушены, группы или организации превращаются в средства достижения цели. При реализации корыстных интересов могут быть использованы следующие механизмы: обман, насилие, ложь, манипулирование и пр.[64]

Манипулирование представляет реализацию механизмов скрытого принуждения людей (экономического, политического, идеологического, бюрократического, психологического) действовать против собственного интереса. При этом люди не замечают принуждения и считают, что их действия обусловленными собственными интересами.

А. И. Кравченко представляет определить манипулирование как многую форму принуждения, которое становится возможным благодаря тому, что люди обладают неадекватной информацией. При этом под принуждением он понимает потенциальную возможность (или угрозу) применения физического воздействия одного субъекта на другой.[65] В литературе встречаются и иные варианты этого термина. Некоторые из них собраны Р. И. Мокшанцевым.[66]

На уровне социума манипулирование всегда представляет собой реализацию корыстных интересов находящихся у власти лиц или группы. Для его успешного осуществления необходимо, чтобы носители властных функций:

а) отмежевывали себя с государством или социальными интересами;

б) выдавали себя за носителей общих интересов или революционеров – выразителей так называемых подлинных интересов.

Г. И. Упорова выделяет следующие основы манипулящий:

- экономическая основа – эксплуатация людей;
- социально-экономическая основа – отсутствие свободы выбора, авторитаризм общества и формирование конформиста как массового типа личности;
- психологическая основа – отсутствие собственной четкой позиции индивида или группы, отсутствие у них сформированных собственных социальных интересов (или их непонимание).[67]

[64] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 24.
[65] Кравченко А. И. Политология. С. 143.
[66] Мокшанцев Р. И. Психология переговоров. С. 176-177.
[67] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 25.

г) некоммерческие организации, способствующие удовлетворению потребностей отдельных граждан, нуждающихся в защите.

Социальное партнерство призвано обеспечить уход в социальных отношениях из сферы конфликтов за счет полноценного представительства групп интересов. Поэтому его достижение предполагает обязательный учет многообразия интересов и их согласования, а не нивелирование.

Основные черты социального партнерства:

1) наличие у взаимодействующих сторон не только противоположных, но и совпадающих групп интересов;

2) наличие отношений, ориентированных на достижение баланса интересов путем соглашений (консенсуса);

3) равноправное участие сторон в цивилизованном решении спорных вопросов;

4) ответственность сторон за исполнение принятых обязательств;

5) наличие у представителей сторон, ведущих переговоры, полномочий для этого (как и для заключения соглашений);

6) наличие правовой базы для ведения переговоров и контроля над исполнением принятых решений.

Соответственно для функционирования механизма социального партнерства необходимо:

- институциональное оформление интересов;
- наличие процедур выработки двухсторонних или трехсторонних соглашений;
- ответственность сторон за исполнение принятых решений;
- контроль за соблюдением обязательств.

Социальное партнерство должно строиться на основе следующих принципов:

1) признание субъектов общественных отношений;

2) уважение и учет интересов партнеров;

3) равенство, свобода выбора в решении вопросов;

4) обязательность исполнения достигнутых договоренностей;

5) выполнение норм законодательства.

10.2. Социальные обмены и обманы

Обязательным компонентом социального партнерства является социальный обмен. Агенты социального партнерства взаимодействуют и обмениваются друг с другом на основе обменов, при которых действия сторон взаимно вознаграждаются.

Когда социальный обмен совершается на основе выгоды и происходит это на добровольной основе, то стороны стремятся продолжать отношения, чтобы получать желаемое.

5) в иерархических структурах управления решение ряда вопросов отдается на личное усмотрение руководителя, что может быть использовано им в корыстных целях.[30]

Наличие перечисленных недостатков ведет к накоплению отрицательных тенденций и появлению **патологий систем управления**. К числу возможных способов их преодоления относят:

- совершенствование органов государственного контроля, в том числе деятельности судебной системы, усиление их позитивного влияния на работу организаций;
- введение в иерархическую систему управления методов, характерных для общественных организаций (например, предоставление коллективу права самому решать некоторые ключевые вопросы управления организацией, выборность руководителя).

5.4. Отношения подчинения

Отношение подчинения или его отсутствие принято описывать графически следующим образом (рис. 5.1):

- если X подчиняется Y, то это обозначается вертикальной стрелкой, (когда X располагается ниже Y, стрелка направлена вниз);
- если X и Z взаимодействуют на одном уровне, то связь между ними отображается горизонтальной линией.

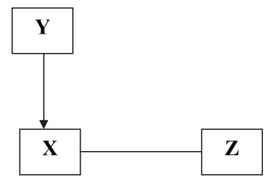


Рис. 5.1. Графическое отображение связей в системе управления

В системе управления можно обнаружить такие связи:

1) отношения субординации – выражают подчинение при реализации общей цели управленческой деятельности, характерны, например, для органов социальной защиты населения;

2) отношения координации – это связи между непосредственно несоподчиненными участниками управленческого процесса, их цель – согласование действий при осуществлении индивидуальных и общих целей;

3) корреляционные связи – им характерна опосредованность проявления причинно-следственных связей, сложное сочетание совокупности причин и следствий поведения системы.

[30] Рогожин С. В., Рогожина Т. В. Теория организации. М. : Экзамен, 2004. С. 71.

основывались на принуждении и непосильном труде подчиненного населения, и потому раньше или позже приходили к упадку.

Следующим историческим типом бюрократии в литературе предлагается считать так называемую патримониальную бюрократию. Она существовала в Китайской, Монгольской, Византийской, Османской и других древних и средневековых азиатских империях. Для этого типа было характерно отсутствие либо слабое уважение к законам, личные, непосредственные патриархальные отношения между чиновниками и населением, завоза (опека) в обмен на абсолютную покорность. Чиновник был связан традициями и личными отношениями, не имел специальных знаний, чего разделения его обязанностей не существовало. Для обеспечения работы системы управления использовали террор, наказания, различную систему ограничений (например, запрет на другому, на создание семьи). Наличие большого числа предпечатов на должности позволило в случае необходимости быстро их менять. Возможностей сделать карьеру для чиновника практически не существовало – и он мог всю жизнь проработать в одной провинции на одной должности.

Европейская бюрократия, появившаяся в рамках западной цивилизации, является более поздним историческим типом. Ее зарождение стало возможным в эпоху абсолютизма. Со временем понятие «бюрократия» превратилось в нарицательный термин. Бюрократическая система утратила многие черты своей рациональности и превратилась в слой людей, связанных с управлением (чиновников). В настоящее время это понятие определяет тип управления, при котором работники управленческого звена сознательно ставят свои личные или корпоративные интересы выше интересов организации и государства.

Нерархические структуры управления сейчас во всем мире наиболее эффективными. Однако, несмотря на это, они обладают рядом существенных недостатков, к числу которых С. В. Рожкин и Т. В. Рожкина относят следующее:

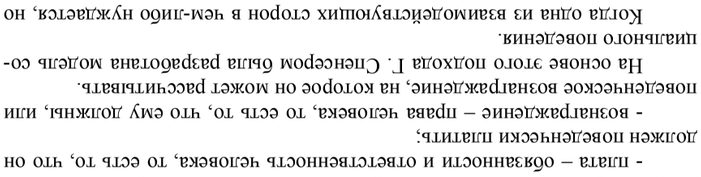
1) нерархические структуры управления порождают между людьми отношения зависимости экономического и социального характера;

2) нерархические структуры управления дают преимущественное право одним работникам принимать решения в отношении других, ставя последних в лицную зависимость от первых;

3) нерархические структуры управления допускают, чтобы меньшинство принимало решение за большинство;

4) нерархические структуры управления не позволяют полностью регламентировать деятельность работников управленческого звена;

Обычно каждая из обменивающихся сторон стремится к тому, чтобы максимально уменьшить свои затраты (плату) и максимально увеличить прибыль (вознаграждение), извлекая при этом нематериальные санкций.



Под выгодой принято понимать меру платы и вознаграждения. Применительно к обменам, происходящим на межличностном уровне, в литературе встречаются следующие определения платы и вознаграждения:

- плата – обязанности и ответственность человека, то есть то, что он должен повелечески платить;
- вознаграждение – правя человека, то есть то, что ему должны, или повелеческое вознаграждение, на которое он может рассчитывать.

На основе этого подхода Г. Спенсером была разработана модель социального повеления.

Когда одна из взаимодействующих сторон в чем-либо нуждается, но не предлагает ничего в обмен, то возможны следующие варианты:

1) принуждение другой стороны;
2) поиск иного источника нужных благ;
3) попытка получить их бесплатно;
4) подчинение другой стороне.

Имеют место и так называемые ложные обмены, или обманы. Возможны следующие **их варианты:**

а) обманывающий извлекает выгоду за счет наведения вреда другому человеку (например, обещание высоких дивидендов);

б) обманывающий извлекает выгоду без наведения вреда другому человеку (отдавший отправляет свое повеление отсутствием транспорта, сломанным лифтом, приездом несуществующей тети);

в) обман без извлечения выгоды (обман из вредности или зависти);

г) обман в пользу другого человека (обман из благих побуждений, например, когда врач и родственники обманывают больного);

д) никто не извлекает выгоду из обмана (примеры – фантазии, мечты, самообман).

Как пишут З. А. Калитонов, Г. П. Зинченко и А. З. Калитонов, обманы универсальны и являются частью повседневной жизни. Во взаимодействиях людей, социальных групп и организаций они обращают неравные социальные обмены, которые связаны с передачей ложной информации, из которой обманутые делают ошибочные выводы.[63]

[63] Калитонов З. А., Зинченко Г. П., Калитонов А. З. Корпоративная культура : Теория и практика. С. 41-42.

г) взаимодействие разнопорядковых структур повышает значение корреляционных связей, смысл которых заключается в _____
_____

д) децентрализация вынуждает государственные организации _____
_____
_____

Литература

1. **Андрианов, В. Д.** Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления : история и современность / В. Д. Андрианов. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 288 с.
2. **Зинченко, Г. П.** Социология управления / Г. П. Зинченко. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 384 с.
3. **Рогожин, С. В.** Теория организации / С. В. Рогожин, Т. В. Рогожина. – М. : Экзамен, 2004. – 320 с.
4. **Граждан, В. Д.** Координация и субординация в системе социального управления / В. Д. Граждан // Социальное управление : Курс лекций. – М. : Изд-во РАГС, 2000. – С. 223 – 242.
5. Социология управления : УМК для подготовки магистров / под общ. ред. В. Э. Бойкова. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 356 с.

6. ИНТЕРЕС И ЕГО КЛАССИФИКАЦИИ

6.1. Социальные интересы и их иерархия

В литературе встречается множество определений термина интерес, некоторые из них приведены ниже:

- интерес – это реальные причины общественных и индивидуальных действий;
- интерес – это то, что каждый из нас считает необходимым для своего счастья (согласно Гольбаху, ни один смертный не бывает полностью лишен интересов);
- интерес – это осознанная потребность;
- интерес – это нужда, потребность субъектов общественных отношений.

Социальные интересы – это интересы людей, обусловленные статусным положением индивидов и групп в обществе, включают в себя широкий круг стремлений, направленных на всю совокупность институтов, норм и ценностей, имеющихся в обществе и ответственных за распределение благ. Они сопровождаются сопоставлением статусных позиций людей и групп, а также конкуренцией, борьбой или сотрудничеством. Покушение

ния вовлекаются все члены социума, обладающие правом голоса, делают выбор действительно коллективным и позволяют представить реальные предпочтения людей. Однако участие рядовых граждан в процедуре голосования используется, как правило, только на уровне местного самоуправления (причины – высокие затраты на проведение и недостаточная компетентность граждан). Конкретные вопросы решаются органами государственной власти, которым народ делегирует соответствующие права.

Есть еще одна проблема, которая снижает значение голосования, заключается в том, что некоторые граждане уклоняются от участия в голосовании или высказывают свое мнение, руководствуясь иррациональными мотивами. К такому выводу пришел М. Олсон, автор работы «Логика коллективного действия». Ему принадлежит вывод о том, что рациональные индивиды склонны уклоняться от своего индивидуального вклада в создание коллективных благ, которыми они могут пользоваться в любом случае.[56]Р. М. Нуреев обозначает это явление как рациональное неведение. А именно, он пишет, что избиратель, избегающий исполнения своего гражданского долга (участия в выборах), становится человеком, для которого типично рациональное неведение.[57]

Это означает, что победившая альтернатива может не соответствовать мнению большинства, сколько бы она ни получила голосов.

9.3. Артикуляция и агрегация интересов

Демократия дарует гражданам право выразить свою позицию, например, на митингах, собраниях, в ходе манифестаций. Они также могут обратиться с просьбой или жалобой в различные инстанции (например, написать письмо президенту).

Считается, что для того, чтобы артикуляция стала выполнять функцию согласования интересов, ей следует иметь вид коллективного действия. То есть должны существовать группы, способные влиять на мнения индивидов относительно тех или иных общественных благ. В качестве таковых могут выступать общественные организации и движения, которые при помощи пропагандистской работы формируют в сознании людей представления о значимости того или иного коллективного блага, мобилизуют людей на проведение акций, привлекают внимание властей к проблемам.

Но положение общественных организаций таково, что они не могут обеспечить своих сторонников общественными благами (причина – недостаток ресурсов), а также не способны гармонизировать различные пред-

[56] Экономика общественного сектора / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погосова, Е. Н. Жильцова. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 110.
[57] Нуреев Р. М. Курс микроэкономики. С. 457.

д) партии не просто формулируют интересы отдельных групп, но и _
_____
_____

Литература

1. **Нуреев, Р. М.** Курс микроэкономики / Р. М. Нуреев. – М. : Норма, 2008. – 576 с.
2. Общественное мнение и власть : механизм взаимодействия / отв. ред. А. А. Рубка. – Киев : Наукова Думка, 1993. – 138 с.
3. Политология / под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 396 с.
4. **Пономаренко, Е. В.** Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства) / Е. В. Пономаренко, В. А. Исаев. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 427 с.
5. Экономика общественного сектора / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погосова, Е. Н. Жильцова. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 763 с.

10. СОЦИАЛЬНЫЙ ОБМЕН И МАНИПУЛИРОВАНИЕ

10.1. Социальное партнерство

Э. А. Камитонов, Г. П. Зинченко и А. Э. Камитонов пишут, что общество – это иерархическая многоуровневая система, состав участников которой достаточно многообразен. Их взаимодействие может порождать различные ситуации, в том числе:

- конкуренцию (соперничество);
- социальное неравенство;
- противоборство (конфликт) интересов.[58]

Конфликт – резкое столкновение противоположных интересов и ценностей, противоборство взаимодействующих сторон, которое рождается из взаимной зависимости сторон (чего нет в конкуренции и соперничестве), когда у его участников есть возможность блокирования действий друг друга.

К числу основных путей разрешения конфликтов в литературе относят консенсус (согласие) и конкуренцию (взаимопроникновение), а механизм приведения к ним – компромисс, то есть добровольная сдача позиций каждой из конфликтующей сторон для достижения общей цели. На основе

[58] Камитонов Э. А., Зинченко Г. П., Камитонов А. Э. Корпоративная культура : Теория и практика. М. : Альфа-Пресс, 2005. С. 28.

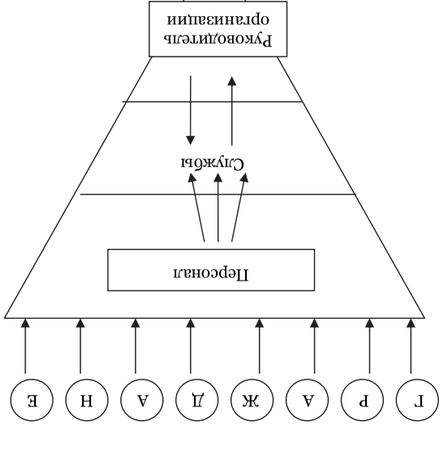


Рис. 5.3. Современная модель государственной организации

Отличительные черты **современной модели:**

- персонал выдвигается на первый план;
- службы выступают в роли поддержки персонала;
- основная цель начальников служб – создание условий, необходимые специалистам для решения проблем граждан;
- доверие чиновникам;
- управление снизу профессиональными специалистами.

С вопросом о моделях организаций связан вопрос об административной децентрализации, которая представляет собой процесс, в ходе которого происходит рассредоточение власти от центра к периферийным областям (властные полномочия передаются региональным и муниципальным органам власти).

Децентрализация осуществляется в формах деконцентрации, делегирования и передачи полномочий или функций и предусматривает:

1) передачу полномочий автономным структурам, расширяющим самостоятельность отдельных государственных организаций;

2) передачу полномочий специалистам - профессионалам, непосредственно взаимодействующим с населением;

3) передачу полномочий за пределы государственной организации.

почтения. Например, если организация специализируется на том, что отстаивает необходимость охраны окружающей среды, то она игнорирует потребности населения в других общественных благах (например, обеспечение порядка, поскольку этим занимается другое общественное движение). Поэтому большая часть бремени по согласованию или агрегированию интересов в политическом механизме современного общества лежит на политических партиях. Последние, в отличие от групп интересов не просто формулируют интересы отдельных групп, но и стремятся к их обобщению, выделению приоритетов, созданию комплексных программ, учитывающих и связывающих между собой потребности людей в различных общественных благах (то есть их **агрегации**).

Помимо агрегации и артикуляции интересов политические партии выполняют и иные функции, которые условно можно поделить на три группы:

1) политические:
- борьба за власть;
- формирование политической ориентации общества;
- выбор своих представителей на руководящие посты;

2) идеологические:
- разработка политических доктрин;
- партийная пропаганда;

3) социальные:
- формирование социального представительства;
- социализация граждан.

Замечено, что наибольшую активность по выполнению обозначенных выше функций политические партии развивают в периоды, совпадающие по времени с предвыборными кампаниями.

К. Эрроу выделил условия, которым должен отвечать механизм агрегирования частных интересов и их преобразования в общественные:

- во-первых, механизм агрегирования индивидуальных предпочтений в общественные должен действовать для любой комбинации индивидуальных предпочтений;
- во-вторых, должен отсутствовать диктатор (при этом под диктатором предлагается понимать лицо, чей выбор между парами альтернатив является решающим, то есть определяющим общественный выбор независимо от предпочтений других);
- в-третьих, должен действовать принцип большинства;
- в-четвертых, должна быть независимость от не относящихся к делу альтернатив.

Проанализировав обозначенные условия, Эрроу пришел к выводу, что создать механизм, полностью отвечающий им, невозможно. Поэтому теорему Эрроу еще называют **теоремой о невозможности.**

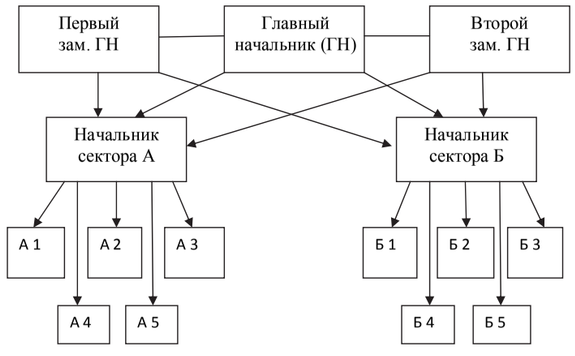


Рис. 5.4. Система подчинений в организации (к заданию 5)

Чтобы усложнить ситуацию, разрешим начальнику сектора Б быть первым заместителем, тогда как начальник сектора А будет одновременно исполнять и обязанности главного начальника (пусть и временно). Подумайте, как изменится последовательность подчинения для работника А 5. Что произойдет, когда главный начальник уйдет в отпуск, передав свои полномочия второму заместителю, избранному из среды подчиненных начальника сектора Б?

6. Существуют ли в системе государственного и муниципального управления сложные формы субординации, или здесь имеет место простое соподчинение?

7. Приведите примеры корреляционных связей, которые могут существовать в системе государственного управления.

8. Какая модель управления принята в современных российских государственных организациях, а какая – в зарубежных?

9. Продолжите предложения:

а) в условиях государственной службы координация представляет собой _____
_____

б) в настоящее время понятие иерархия применяется в основном для
_____
_____

в) в настоящее время иерархические структуры управления во всем мире признаны _____
_____

Делегирования вынуждает государственные организации переориентироваться на рынок общественных интересов и нести ответственность за итоги своей деятельности перед потребителями их услуг. Последних условно можно разделить на три группы:

1) первичные потребители – к их числу принято относить тех, для кого предназначена работа государственного учреждения (это могут быть как отдельные граждане, социальные группы, так и целые организации, то есть юридические лица);

2) вторичные потребители – также получают пользу от услуг государственных организаций, но в отличие от первых не непосредственно;

3) внутренние потребители – отличаются от первых двух групп тем, что находятся внутри организации (или учреждения), от работы которого получают пользу потребители, но вне административного процесса.

Контрольные вопросы и задания к разделу 5

1. Принято считать, что среди множества разновидностей социально-го управления особое место принадлежит именно координации и субординации, а не реорганизации. Чем Вы можете это объяснить?

2. Какой вид управления, по Вашему мнению, является предпочтительным – реорганизация или субординация?

3. Зачем, по Вашему мнению, в системе государственного управления существует механизм переподчинения одних субъектов управления другим?

4. В государственной службе субординация основана на правилах служебной дисциплины. Что они собой представляют, и с какими из них Вы уже знакомы?

5. Представьте, что существует организация, которой характерна следующая система подчинения (она приведена на рис. 5.4).

В организации имеется руководитель (для простоты определим его аббревиатурой ГН – главный начальник), ему подчиняются начальники двух секторов – А и Б. Каждый из них имеет в своем подчинении по пять работников. Все эти люди (и начальники секторов, и их подчиненные) могут быть избраны на должности заместителей ГН. Каждый из заместителей курирует определенный круг вопросов и в его предлегах праве требовать исполнения поручений от обоих начальников секторов и их подопечных.

Определите, кому и в какой последовательности должен подчиняться работник А 5, если первый заместитель будет избран из тех, кто подчиняется начальнику сектора Б. Изменится ли Ваш ответ, если заместителем станет коллега А 5, например, А 4. Что произойдет, если место второго заместителя займет один из начальников секторов?

Контрольные вопросы и задания к разделу 9

1. Приведите примеры из практики государственного управления, подтверждающие теорему Эрроу.

2. Определите, кто в системе муниципального управления может выступать в роли того, чье мнение может стать решающим при выборе более чем из двух альтернатив.

3. Подумайте, возможно ли существование ситуаций, при которых итог голосования не удовлетворяет большинство.

4. Определите перечень ситуаций, способных повлиять на будущий выбор избирателей (например, при решении вопросов, связанных со здравоохранением).

5. Можете ли Вы составить список выгод, которые получает рядовой гражданин от участия в процедуре выборов, от выражения своих предпочтений и интересов.

6. Пользуясь справочниками, заполните таблицу, выделив для предложенных государств плюсы и минусы (достоинства и недостатки) действующих в них систем голосования. Варианты стран – Российская Федерация, Великобритания, Норвегия, Франция, Германия, Япония, США.

Страны	Достоинства избирательной системы	Недостатки избирательной системы

7. Продолжите предложения:

а) процедура голосования может оказать влияние на общественный выбор, сама его к _____

б) если выбор осуществляется из двух альтернатив, то определение большинства _____
_____
_____

в) если есть три в равной степени привлекательные альтернативы, то какое бы решение ни было принято, оно _____
_____
_____

г) Эрроу пришел к выводу, что создать механизм, который трансформирует индивидуальные предпочтения в общественные, _____
_____
_____

В последние годы предпринят ряд мер законодательного характера, направленных на закрепление интересов различных субъектов. Наиболее отчетливо это просматривается в законодательстве, посвященном различным аспектам безопасности. Например, федеральный закон от 5 марта 1992 г. «О безопасности» закрепил определение «**жизненно важных интересов**» как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает или, как пишет М. Я. Корнилов, способно надежно обеспечить существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.[37] Детальное разграничение этих интересов представлено в Указе Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»:

1) интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, повышении качества и уровня жизни, в физическом, интеллектуальном, духовном развитии человека;

2) интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия;

3) интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности страны, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Выделение жизненно важных интересов предполагает существование и других групп, таких как просто важных или маловажных интересов.

Интересы личности, общества и государства применительно к конкретным сферам жизни общества дополнительно определяются в ряде документов. Так, интересы в информационной сфере обозначены в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (которая утверждена Указом Президента от 9 сентября 2000 г.).

6.4. Определение и оценка интересов

В литературе есть указание на то, что интересы могут определяться и оцениваться разными путями и способами – как самим субъектом, так и другими участниками общения, причем в разных ситуациях это будет происходить по-разному.[38]

---

[37] Корнилов М. Я. Экономическая безопасность России : основы теории и методологии исследования. М. : Изд-во РАГС, 2005. С. 41.

[38] Национальные интересы : теория и практика. М., 1991. С. 11.

Цивилизованной формой функционального представительства интересов принято считать социальное партнерство государства и корпораций. Оно обеспечивает согласование интересов на договорной основе путем достижения консенсуса.

Возможно и замещение должностей представителями групп интересов, что дает им возможность личного участия в работе законодательных или исполнительных органов. В литературе подобное явление обозначается как личное представительство интересов. Но в целом, как считает В. Н. Амелин, отношения представительства весьма противоречивы. Они динамичны и зависят от неконтролируемых факторов.[53]

Контрольные вопросы и задания к разделу 8

1. В пособии отмечено, что в публичной сфере общества действуют институциональные и субстанциональные субъекты. Кто и что именно относится к их числу?

2. Какие именно действия отдельных индивидуумов и социальных институтов следует воспринимать как покушение на жизненные устои?

3. В каких случаях государство может и должно подавлять активность субъектов, выражающих интересы, которые конфликтуют с общими, вплоть до физического устранения этих субъектов?

4. Каким Вы себе представляете процесс формирования новых интересов, преодолевающих эгоизм и корысть?

5. Оцените, насколько типичным для Российской Федерации является использование такого способа давления на государство, как лоббизм. Какое именно лоббирование распространено («черное» или «белое»)?

6. Какие именно институты в нашей стране обеспечивают баланс разных интересов, то есть выполняют медиаторную функцию?

7. Выделите пять черт, отличающих политическое представительство интересов от функционального.

8. Определите условия, при которых функциональное представительство интересов приобретает «теневые» стороны.

9. Продолжите предложения:

а) общие интересы (или интересы всего социума) представляет _____
_____

б) в рамках организаций рангом ниже, чем государство, столкновение общих и частных интересов разрешается через _____
_____
_____
_____

[53] Амелин В. Н. Социология политики. М. : Изд-во МГУ, 1992. С. 31.

принципу определения победителя. Существует и такое ее обозначение – система первого пришедшего к финишу.

В условиях мажоритарности распространенной является ситуация, когда ни один из участников избирательного процесса не получает необходимого для победы большинства. В этом случае предусмотрен второй тур, в котором участвуют два кандидата, набравших наибольшее количество голосов. Следовательно, процесс коллективного выбора растягивается, а гражданне во втором туре вынуждены голосовать за кандидата, программа которого оказалась близка им. Это, в свою очередь, ставит перед участниками голосования новую задачу – вновь сформулировать свое отношение к оставшимся альтернативам.

Зададим сами себе вопрос – обеспечивает ли голосование оптимальный коллективный выбор? Основной принцип голосования – это определение большинства. Считается, что если та или иная альтернатива получает поддержку большинства, то именно эта альтернатива является оптимальной, и меньшинству остается только подчиниться большинству. Но как только большинство вынуждено сделать выбор из трех и более альтернатив, то возникает проблема, которая получила название «**парадокс Кондорсе**». Суть его заключается в следующем: если имеется три в равной степени приемлемательные альтернативы, то процесс голосования либо становится бесконечным, либо один из нидивидов, обладающий правом формировать повестку дня, вынесет на голосование такую последовательность альтернатив, которая позволяет ему получить выгодные для себя решения. В итоге побеждает альтернатива, которую не поддерживает абсолютное большинство. Другими словами, какое бы решение ни было принято, оно не будет отражать мнение большинства.

В основе **пропорциональной избирательной системы** лежит принцип распределения мандатов между участниками электорального процесса в соответствии с числом голосов, полученных на выборах. Пропорциональная система, как и мажоритарная система абсолютного большинства, открывает возможности даже небольшим партиям для проведения своих представителей в парламент самостоятельно или в коалиции. Когда в парламенте есть несколько партий и ни одна из них не обладает большинством мест, это означает, что никто не имеет возможности реализовать свою программу, не вступая в союз с другими партиями. Последнее, в свою очередь, требует от партий взаимных уступок, что обычно приводит к пересмотру ряда предвыборных обещаний.

Пропорциональная система тоже имеет разновидности (когда голосуют в масштабах страны или в избирательных округах).

Люди верят, что выбор, осуществляемый в ходе голосования, является коллективным, что он отражает реальное соотношение интересов, представленных в обществе. Ситуации, при которых в процесс принятия реше-

на социальные интересы воспринимается как нарушение общественных устоев, но в то же время все стремятся к экспансии своих интересов.

Возможны следующие классификации социальных интересов:

а) по субъектам интересов:
- личные;
- групповые;
- частные;
- общие;

б) по продолжительности действия:
- длительные;
- кратковременные;

в) по отношению к объективной тенденции развития общества:
- прогрессивные;
- консервативные;
- революционные;

г) по социальной значимости:
- корыстные;
- социально значимые;

д) по степени соответствия потребностям:
- реальные;
- мнимые (иллюзорные);

е) по характеру взаимодействия:
- совместные;
- расходящиеся;
- конфликтные;

ж) по степени осознанности:
- осознанные;
- стихийно действующие.

А. А. Проходжев считает, что все социальные интересы можно подвести всего на две группы: 1) интересы благосостояния населения; 2) интересы стабильности и безопасности. По своему содержанию они прямо противоположны.[32]

Иерархия социальных интересов может быть представлена следующим образом:

1) интересы социальной среды, объектом которых является сущность общественного развития (общественные интересы);

2) интересы отдельных уровней социальной среды;

3) интересы отдельных организаций;

---

[32] Проходжев А. А. Национальная безопасность : теория, сущность, проблемы. М. : Изд-во РАГС, 2005. С. 17.

в) агрегация интересов, выстраивание иерархии требований, выявление среди них наиболее значимых позволяет _____
_____
_____

г) согласно определению, данному Министерством финансов США, лоббистом будет являться человек, который, просматривая газеты и журналы, _____
_____

д) современная бюрократия является высокостатусной социальной группой, обладающей правом принуждения и наделенной _____
_____
_____

Литература

1. **Амелин, В. Н.** Социология политики / В. Н. Амелин. – М. : Изд-во МГУ, 1992. – 186 с.
2. **Зинченко, Г. П.** Социология управления / Г. П. Зинченко. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 384 с.
3. **Кравченко, А. И.** Политология / А. И. Кравченко. – М. : ТК Велби, Проспект, 2008. – 448 с.
4. **Мухаев, Р. Т.** Политология / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 495 с.
5. Политическая социология / отв. ред. Г. П. Сопов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2007. – 535 с.

9. АГРЕГАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ

9.1. Суть политического механизма

В условиях отсутствия консенсуса функцию упорядочения процесса принятия решений по вопросам, имеющим принципиальное значение, выполняет **особый политический механизм,** который в литературе определяется так:

1) система норм, правил, процедур, выработанных для согласования индивидуальных предпочтений, обеспечения коллективного характера выбора, достижения оптимального распределения благ;

2) способ координации деятельности людей в процессе производства, распределения и потребления благ. В его основе лежат принятые в обществе процедуры выражения, согласования интересов и принятия решений.[54]

[54] Экономика общественного сектора / под ред. П. В. Савченко, И. А. Погосова, Е. Н. Жильцова. М. : ИНФРА-М, 2010. С. 106.

2) официально признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией ее существования и развития.[35]

Публичный интерес имеет сложную природу, включая в себя интересы государства и общества, которые часто не совпадают потому, что гражданское общество изначально призвано противостоять государству в его стремлении подчинить себе частный интерес. Правовая политика, осуществляемая социальным государством, должна строиться на поддержании баланса между публичными и частными интересами.

Некоторые авторы полагают, что для обеспечения публичных интересов необходимы следующие условия:

- незыблемость основ конституционного строя;
- охрана государственных границ, оборона страны;
- устойчивости власти и ее институтов;
- политическая самостоятельность и активность граждан и пр.

6.3. Соотношение индивидуальных и общих интересов

Возможны два подхода к решению проблемы соотношения индивидуальных интересов и интересов социума:

1) главенствующее место отводится потребностям личности;

2) приоритетными являются интересы социума.

В основном Законе Франции иерархия интересов личности и общества представлена следующим образом: 1) права человека (то есть интересы личности); 2) интересы народа; 3) национальные (фактически государственные) интересы, вытекающие из принципа национального (государственного) суверенитета. В Германии интересы личности также закреплены в качестве приоритетных над остальными. При этом интересы государства фактически отождествляются с общественными.

В российской Конституции специальные разделы, четко определяющие круг социальных интересов, отсутствуют. Прописаны лишь интересы личности, четкий круг интересов общества практически не очерчивается. Аналогичное положение наблюдается и в вопросе фиксации государственных интересов. Хотя, как пишет В. П. Иванов, Конституция уже сама по себе должна являться формой закрепления государственных интересов. Объясняет он это тем, что Конституция как основной закон имеет высшую юридическую силу.[36]

[35] Иванов В. П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации. С. 18-21.
[36] Там же. С. 42.

4) интересы социальных групп, реализация которых не ограничивается рамками одной организации;

5) социальные интересы отдельных индивидов.

Иерархия социальных интересов зависит соблюдать в их реализации некоторую очередность, последовательность.

Г. И. Уморова полагает, что для административной среды и ее взаимодействий с социумом характерна такая иерархия интересов:

- общественные интересы, направленные на реализацию общесоциальных задач;
- государственные интересы, возникающие из необходимости решения государственных задач (интересы системы государственных органов управления);
- интересы административно-управленческой среды в целом;
- интересы, присущие конкретному органу управления;
- конкретные интересы определенных групп и служащих.[33]

В литературе встречается и такая категория, как базовые интересов (это состояние, лежащее возможным реализацию одних интересов без ущерба для других, в том числе противоположных).

6.2. Общее благо и публичный интерес

Определение **общего блага** (или общественных, или публичных интересов) не является разработанным, хотя сам термин, как пишет В. П. Иванов, утверждался в Средние века и впервые встречается у Сенеки.[34] Возможны следующие варианты определения общественного блага:

1) деятельность, приносящая пользу всей стране или определенной социальной общности;

2) поддержание предпочтительного состояния дел в обществе. При этом предпочтительное состояние дел определяется как некий оптимальный уровень деятельности, при котором выгоды превышают затраты.

Общественный интерес не есть простая совокупность частных интересов, это особая категория более высокого уровня, позволяющая обеспечить разумное баланс индивидов, их самоорганизацию.

Возможны следующие определения **публичного интереса**:

1) это то, в чем общество и его социальные группы видят определенную ценность, которая удовлетворяет материальные, духовные, эстетические и иные потребности и исследование этого подлежит защите в установленном законом порядке;

[33] Уморова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 22.
[34] Иванов В. П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 18.

К числу основных функций политического механизма относят:

- выражение предпочтений населения в области распределения общественных благ, артикуляцию интересов различных групп;
- агрегирование интересов, сведение многообразия предпочтений, существующих в обществе, к обобщенным мотивам, отражающим наиболее устойчивые представления об оптимальном и справедливом распределении благ;
- обеспечение коллективного выбора приоритетного направления развития общества;
- разработку и принятие решений, которые позволяют реализовать сделанный выбор и поддерживать устойчивое развитие.

9.2. Голосование как способ осуществления выбора

В каждой странe политический механизм имеет свою специфику, хотя это не исключает наличия в практике коллективного выбора и некоторых общих процедур. К числу таковых можно отнести голосование как универсальный способ коллективного выбора, который осуществляется при наличии различных вариантов.

Процедура голосования может оказать влияние на общественный выбор, свою его к выбору из двух альтернатив или создавая условия для проходжения в законодательные органы власти многим партиям. В настоящее время можно говорить о нескольких типах избирательных систем: 1) мажоритарной относительного большинства; 2) мажоритарной абсолютного большинства; 3) пропорциональной. Возможны их комбинации.

Существует мнение, что **мажоритарная система относительного большинства** может обеспечить устойчивого равновесия, поскольку коллективный выбор осуществляется путем выявления предпочтений избирателей в единственном туре голосования. Победившей считается альтернатива, в поддержку которой отдано наибольшее количество голосов.

В странах с мажоритарной системой относительного большинства обычно складывается двухпартийная система, главная особенность которой - появление двух сильных партий, конкурирующих между собой за право представлять в системе государственной власти общественные интересы и реализовывать соответствующую политику. Р. М. Нуреев пишет, что при противостоянии двух партий распределение голосов может иметь бимодальную форму.[55]

Мажоритарная система абсолютного большинства придает коллективному выбору устойчивый характер благодаря лежащему в основе

[55] Нуреев Р. М. Курс микроэкономики. М. : Норма, 2008. С. 455.

В идеале интересы государства должны иметь знак тождества с интересами общества, но, как утверждает Ю. В. Осояну, объективно это невозможно. В подтверждение приводятся следующие доводы:

- любой орган государственной власти имеет свои так называемые ведомственные интересы, которые могут носить негативный характер;
- отделить эти интересы от государственных нельзя, что позволяет им влиять на позицию государства.[39]

Возможно, именно поэтому часть авторов предлагает понимать под **государственным интересом** некоторую абстрактную совокупность интересов органов государства. По отношению к обществу и личности они могут носить позитивный или негативный характер. Существует и такое определение государственного интереса – интерес господствующего класса в целом, он возводится на уровень общего блага, которое должно осуществляться государством даже путем насилия.

Считается, что ряд государственных интересов может существовать исключительно как публичные. К их числу относятся:

- сочетание демократических начал и управления в государстве;
- режим чрезвычайного положения;
- государственная безопасность;
- борьба с преступностью и пр.

Существует связь между государственными интересами и формами политического режима. Например, интерес тоталитарного государства заключается, прежде всего, в контроле над сферами общественной жизни, государственной централизации, государственные интересы стоят над интересами личности (то есть личность подавляется государством).

Г. И. Упорова полагает, что традиция рассматривать государство как носителя общего и объективного интереса существует со времен эпохи Просвещения (пусть даже она и идеалистична). Государство, по ее мнению, представляет собой организацию, в которой есть социальные группы. Именно они выражают и реализуют интерес социальной системы. Пользуясь возможностями властных институтов, эти группы склонны реализовать в первую очередь свои интересы в ущерб общим или одновременно с ними. Их интересы могут совпадать с объективными интересами общества, а могут – и нет.[40] Причины, затрудняющие выявление и определение подлинного характера государственного интереса:

1) непонимание или ложное его понимание, подмена собственными интересами (в том числе неосознаваемая);

[39] Осояну Ю. В. Реализация государственных интересов в сфере социальной рекламы : конституционно-правовые основы / под ред. Ю. И. Скуратова. Воронеж : Научная книга, 2005. С. 29.
[40] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 27.

Термин «медиация» Р. И. Мокшанцев определяет как особый вид деятельности, заключающийся в оптимизации переговорного процесса и предполагающий обязательное участие в нем третьей стороны.[47] При этом под третьей стороной можно понимать и посредника, и наблюдателя. Именно они в переговорном процессе обозначаются как медиаторы. Возможные виды посредничества: прямое, косвенное, формальное, неформальное, официальное, неофициальное.

Медиация должна соответствовать следующим принципам, хотя их реализация может столкнуться с определенными трудностями:

- добровольность;
- равноправие сторон;
- нейтральность посредника;
- конфиденциальность.

Государство представляет интересы всего социума (то есть общие интересы). В сравнении с ними интересы отдельных групп или организаций являются частными. При этом последние могут находиться в состоянии конфликта как друг с другом, так и общими интересами. Для их разрешения государство использует различные механизмы, например:

- подавление активности социальных субъектов, которые выражают и защищают интересы, конфликтующие с общими (в том числе путем их физического устранения, деформации интересов, формирования новых, пусть даже и мнимых);
- создание правовой базы, ограничивающей или запрещающей проявление некоторых частных интересов;
- вовлечение отдельных интересов в структуру общих;
- политика компромиссов различных частных интересов.

Г. И. Упорова полагает, что в рамках организаций рангом ниже, чем государство, конфликт интересов может быть разрешен благодаря использованию следующих механизмов:

- выведение носителей частных интересов, противоречащих общим, за рамки организации;
- манипулирование интересами;
- формирование новых интересов, преодолевающих эгоизм и корысть;
- компромисс интересов (в том числе в интересах тех групп, которые вступили в конфликт с интересами организации);
- подмена общих интересов интересами отдельной группы (считается, что этот вариант нежелательный, но все же имеющий место).[48]

[47] Мокшанцев Р. И. Психология переговоров. М. : ИНФРА-М ; Новосибирск : Сибирское соглашение, 2002. С. 218.
[48] Упорова Г. И. Социология управления : курс лекций. С. 23-24.

1) политические кампании, ориентированные на возбуждение общественного относительно общих проблем;

2) единичное выступление граждания на заседаниях комиссий в поддержку некоего законодательного акта или против него;

3) профессиональная деятельность государственных служащих, то есть выполнение ими своих служебных обязанностей;

4) публикация новости, реклама, статьи и комментария, платного обывления, пусть даже они приближают к одобрению или отклонению законодательного акта, но непосредственное издание не участвует в дальнейшей деятельности в этом направлении.

8.4. Функциональное представительство интересов

Поскольку не все организации, имеющие социально значимые интересы, могут их защищать с помощью собственных представителей, то политическое представительство интересов дополняется функциональным, которое позволяет отстаивать частные интересы. Проявляется оно в том, как предприниматели и наемные работники решают свои личные вопросы во властных структурах (и как правило, большая часть из них связана с интересами экономическими).

Функциональное представительство интересов может осуществляться как с помощью формализованных структур, так и путем неформальных контактов. Для этого при правительственных учреждениях из представителей государства, корпораций и независимых экспертов создаются специальные консультативные комитеты. В некоторых странах для регулирования рынка труда и решения проблем занятости такие комитеты наделены распорядительными полномочиями.

Институты функционального представительства призваны согласовать интересы двух типов:

- долгосрочные интересы – политические, социальные, идеологические, роль их выразителя берет на себя государство;
- краткосрочные интересы – преимущественно экономические, их выразители – корпорации, которым в обмен на получение некоторым организациям, являемым государством, предоставляются возможности реализации своих интересов.

Однако бывают ситуации, когда некоторые способы функционального представительства интересов приобретают так называемые теневые формы. Их существование некоторые авторы объясняют наличием бюрократии как особой социальной группы, обладающей законным правом принуждения и наделенной властными полномочиями, используемыми в собственных интересах.

Формулирование интересов является действием рассудочным, а потому – субъективным. На их определение и осознание всегда будут влиять ценности, предпочтения, желания, страхи, нужды, привычки, антипатии, разделяемые субъектом. Поэтому интересе не может не обрастать предрассудками, предубеждениями, искажаться стереотипами. Однако люди этого не замечают и действуют, исходя из предположения, что делают они что-либо по собственным убеждениям.

Однако, несмотря на это, приходится признавать, что реальным интересом субъекта является именно тот интерес, который служит стимулом, причиной его деятельности, каким бы деформированным или ошибочным он не являлся. До тех пор пока субъект считает интерес мотивом своих действий, таковым он и является.

Встречается в литературе и утверждение о том, что интерес объектирован только в случае своей истинности, в случае ложности он перестает быть объективным. С такой формулировкой можно согласиться. Но сколько узнать заранее, насколько истинным является тот интерес, которым руководствуется субъект, невозможно, то в оценке интересов приходится исходить из того, как они понимаются в настоящий момент.

6.5. Формирование интересов

Теперь разберем вопрос о формировании интересов.

Объект формирования интересов принадлежит центральное место в механизме формирования интересов. Задача его определения разрешается путем изучения интересов и условий их функционирования. Сделать это можно при помощи социологических исследований. Например, наблюдений за отношением различных социальных групп к деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, политических партий и движений, проявляющихся различные интересы.

Отличительные признаки субъекта формирования интересов: 1) подготовленность человека, острая или угреждения к формированию требуемых интересов; 2) понимание цели формирования необходимых интересов.

Каждый, кто призван формировать интересы, должен обладать следующими знаниями, умениями и навыками:

- знать правила целеполагания;
- уметь ими пользоваться;
- заботиться о том, чтобы намеченные цели были осознанными;
- иметь представление о сущности интересов;
- знать реальные и потенциальные угрозы им на конкретном этапе развития общества и государства;
- ясно видеть цели и задачи развития.

а) социальность интересов заключается в том, что _____
_____

б) интересы государства и общества часто не совпадают потому, что
_____
_____

в) с наибольшей четкостью в Конституции Российской Федерации прописаны _____
_____

г) реальным интересом субъекта будет тот интерес, который
_____
_____

д) о сформированности нового интереса можно говорить тогда, когда
_____
_____

Литература

1. **Иванов, В. П.** Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации / В. П. Иванов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 189 с.
2. **Корнилов, М. Я.** Экономическая безопасность России : основы теории и методологии исследования / М. Я. Корнилов. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 154 с.
3. Национальные интересы : теория и практика. – М., 1991. – 236 с.
4. Обеспечение безопасности личности (политико-правовой аспект) / под общ. ред. А. В. Возженикова. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 182 с.
5. **Прохожев, А. А.** Национальная безопасность : теория, сущность, проблемы / А. А. Прохожев. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 26 с.
6. **Упорова, Г. И.** Социология управления : курс лекций / Г. И. Упорова. – Сыктывкар : КРАГСИУ, 2003. – 106 с.

7. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ (НАЦИОНАЛЬНЫЕ) ИНТЕРЕСЫ

7.1. Суть и характер государственного интереса

Вопрос о возможности существования у государства собственного интереса до сих пор не решен. Некоторые авторы полагают, что государство немыслимо без органов государственной власти, деятельность которых, в свою очередь, невозможна без мотивов (то есть интересов). Иные вообще не признают выделение государственных интересов в качестве самостоятельных, объясняя это тем, что у государства как у юридической абстракции нет и не может быть собственных потребностей.

8.2. Политическое представительство интересов

В литературе принято рассматривать индивидов как первичных носителей интересов. Они могут конкурировать, конфликтовать между собой, а могут и объединяться для защиты собственных интересов в особые группы – группы интересов. Основные функции таких групп:

- преобразование расплывчатых мнений людей в конкретные требования, то есть артикуляция значимых интересов (или устремлений);
- выстраивание иерархии требований, выявление наиболее значимых, то есть агрегация интересов.

Однако при некоторых условиях группы интересов могут политизироваться. Тогда они трансформируются в политические партии и группы давления, которые действуют в парламенте, отстаивая публичный интерес и используя консультации с должностными лицами, участие в совещательных комитетах, экспертных советах, парламентских слушаниях.

Как пишет А. И. Кравченко, группы интересов отличаются от политических партий тем, что они:

1) не стремятся к обладанию политической властью;

2) сосредотачивают свое внимание не на декларативных заявлениях, а занимаются решением практических вопросов (точнее, одного).

Разделение организованных общественных групп на группы давления и группы интересов условно (равно, как и их название). Первые ориентированы на защиту собственных интересов (примеры – профсоюзы, союзы предпринимателей), вторые – интересов других людей. Примером последних А. И. Кравченко предлагает считать и феминистские движения.[49]

Р. Т. Мухаев делит формы и средства давления, используемые группами, на открытые и скрытые. Открытая деятельность допускает применение не только информирования или консультирования, но и угроз (в том числе конкретному чиновнику). Для скрытых характерно использование родственных связей и коррупции (индивидуальной или коллективной).[50]

8.3. Упорядочение лоббирования

Способом осуществления давления на государство является лоббизм. Это специфический вид деятельности, основным содержанием которого является продвижение решений (законов, распоряжений и пр.) в интересах различных субъектов. При этом группа давления может осуществлять эту деятельность или самостоятельно, или силами специально нанятого консалтингового агентства. Считается, что традиция лоббизма восходит ко

[49] Кравченко А. И. Политология. М. : ТК Велби, Проспект, 2008. С. 32-33.
[50] Мухаев Р. Т. Политология. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 294-296.

Процесс формирования интересов невозможен без обеспеченности необходимыми средствами влияния на сознание людей. Таковыми можно считать то, что может использовать субъект для достижения поставленной цели. Это может быть устное или печатное слово, электронные средства передачи информации, музыкально-звуковые эффекты, предметная агитка и пр. При этом разные авторы подчеркивают, что процесс формирования интересов следует отличать от процесса формирования общественного мнения, поскольку первое близко к формированию общественного сознания. Объект общественного мнения – конкретное событие или факт, объект общественного сознания – более широкий набор событий.

Говорить о сформированности нового интереса можно тогда, когда созданы материальные условия удовлетворения новой потребности. Объясняется это тем, что имеется не только потребность, но и соответствующие возможности ее реализации. Поэтому при формировании интересов необходимо обращать внимание на уровень социального отношения людей к потребностям и культуру потребления. Индивидуальное осмысление потребностей происходит на протяжении всей жизни, как и процесс осознания личных интересов, сопоставления их с интересами других. Сформированный личный интерес проявляется в поступках людей.

Контрольные вопросы и задания к разделу 6

1. Считается, что ни один индивид не лишен интересов. Можно ли говорить о том, что социальные институты тоже являются носителями интересов, если учесть, что в их состав входят группы индивидов?

2. Что можно считать покушением на интересы государственной службы, а что – экспансией их интересов, если это вообще возможно? В каких формах, по Вашему мнению, это может осуществляться?

3. Приведите примеры длительных и кратковременных, пропрессивных и консервативных, реальных и мнимых, совместных и конфликтных, осознанных и стихийно действующих интересов.

4. Определите собственные социальные интересы, пропажнируйте их по степени значимости. После запишите их в том порядке, в котором возможна их реализация. Сравните оба списка, выделите расхождения и предложите свои обяснения этому.

5. Приведите возможные варианты публичных интересов и определите, существуют ли в настоящее время условия, необходимые для их успешной реализации.

6. Оцените собственные интересы и проследите процесс их формирования.

7. Продолжите предложения:

времени правления Улиса Симпсона Гранта и впервые зародилась в Соединенных Штатах. В настоящее время лоббизм является широко используемой формой влияния различных групп общества на государство.

Принято выделять виды лоббирования, обозначая их различными цветами. Для нас наибольший интерес представляет деление его на следующие две группы:

1) лоббирование белое – работает по открытым схемам, содержит в себе ряд позитивных элементов, представляет собой такой механизм самоорганизации групп интересов и гражданского общества, с помощью которого осуществляется поддержка или противодействие конкретному законопроекту. Эту форму лоббизма Г. П. Зиненко предлагает считать своего рода индикатором проявления демократизма;[51]

2) лоббирование черное – использует закрытую схему деятельности, является носителем взяточничества, коррупции и пр. Оно способствует усилению различных форм злоупотребления этнических интересов, а потому – и нарушению баланса общественных интересов.

Существует несколько подходов к упорядочению лоббизма.

В европейских странах, например, в Нидерландах, сформирован особый консультативный орган (социально-экономический совет). Он исполняет функции так называемого лобистского парламента и наделен правом голоса в законотворческом процессе. В Германии, наряду с правовым группированием лобистской деятельности, действуют группы интересов, в законотворческий процесс в качестве независимых экспертов активно вовлекаются представители организаций. В США и Канаде предусмотрено правовое регулирование этой деятельности. Практикуется регистрация лоббистов, процедура получения лицензии, предоставление отчетов о лицах, обслуживаемых лоббистами, источниках и объемах финансирования.

Но, как указывает В. Г. Коробко, иногда чрезмерная регламентация приводит к недоразумениям. В качестве примера он приводит определение содержания лоббизма, сделанное Министерством финансов США в 1994 г. Согласно ему, каждое лицо, нанятое сделать за холом событий на федеральном уровне и уровне штатов (то есть осуществлять деятельность вроде просматривания газет и журналов), еще не занимается лоббистской деятельностью. Однако, как только это лицо начнет выразать и подшивать статьи для исследовательской работы с целью повлиять на законодательство, оно становится лоббистом со всеми вытекающими из этого последствиями (регистрация и предоставление отчетов).[52] При этом к разрду лоббирования в Америке не могут быть отнесены:

[51] Зиненко Г. П. Социология управления. С. 52.
[52] Коробко В. Г. Основы лобби рилейшнз. М. : Рефл-бук, Киев : Ваклер, 2001. С. 354.

2) прикрытие его идеологическим камуфляжем;

3) наличие у исследователей, которые, как правило, находятся на государственной службе и не свободны от воздействий со стороны государственных и негосударственных структур, дозированной информации.

7.2. Национальные интересы и их группы

Т. А. Ашурбеков утверждает, что выражение «национальные интересы» было введено в научный оборот в нашей стране в конце 80-х гг. XX в.[41] Перешло оно к нам из западной англоязычной политической литературы, где имело значение «государственного интереса». Дословный его перевод на русский язык в виде «национального интереса» сместил акцент на слово «национальный», которое в России ближе к понятию «нация», а не «государство». Это не могло не внести некоторой путаницы.

Национальные интересы – это практически то же самое, что и государственные интересы. Они могут выражаться в совокупности внешнеполитических интересов государства, различаться по важности и выражаемым потребностям.

Еще представители американской школы политического реализма во главе с Г. Моргентау предлагали выделять следующие группы национальных интересов: главные и второстепенные; общие и конфликтующие; идентичные и взаимодополняющие; постоянные и переменные и пр.

Различаются также:

а) фиксированное (неизменное) содержание национального интереса - обеспечение внешней безопасности государства как независимой политической единицы;

б) переменное содержание национального интереса – рассматривается как функция множества факторов – национальных традиций, ценностей, разделяемых большинством населения, личностных характеристик политического руководителя и пр.

Национальный интерес содержит две стороны – объективную и субъективную. Объективная относится к тому, что касается государства как организующего национального начала:

- геополитическое положение государства;
- его традиционные место и роль в структуре межгосударственных отношений;
- его место и роль в системе безопасности;
- союзные отношения и обязательства;

[41] Ашурбеков Т. А. Деятельность прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов России. М. : Изд-во РАГС, 2005. С. 14.

7.4. Обеспечение национальной безопасности

В. П. Иванов в работе «Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации» пишет о том, что к моменту распада СССР в стране не было сформировано целостной концепции национальных интересов. В 1990 г. для совершенствования системы безопасности была создана комиссия, которая определила следующий алгоритм по выработке и реализации такой политики (рис. 7.1).

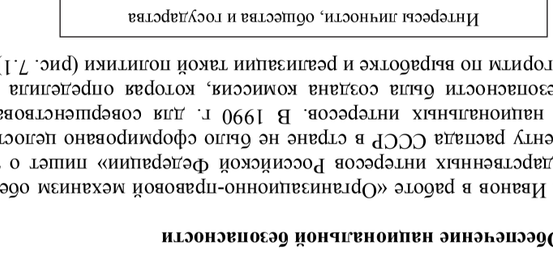


Рис. 7.1. Алгоритм реализации национальной безопасности

Тогда же пришли к выводу, что обеспеченная национальная безопасность:

- во-первых, реализуется в двух измерениях (общественном и государственном);
- во-вторых, подразделяется на внутреннюю и внешнюю в зависимости от источников угроз, опасностей и рисков для жизненно важных интересов.

Национальная безопасность может быть определена как защищенность жизненно важных интересов граждан и общества, национальных ценностей и образа жизни от широкого спектра внешних и внутренних угроз. Под обеспечением национальной безопасности понимается целенаправленная деятельность государственных и общественных институтов, а также граждан по выявлению, предупреждению угроз безопасности личности, общества и государства и противодействию им.

Главной целью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является создание и поддержание:

- необходимого уровня защищенности всех объектов безопасности;
- такого экономического, политического, международного, военно-стратегического положения страны, которое бы создавало благоприятные условия для развития личности, общества и государства и исключало опасность ослабления роли и значения Российской Федерации, подрывая способности государства реализовывать национальные интересы на международной арене.

Считается, что достигнуть этого можно путем решения следующих задач:

- подъема экономики страны, проведения независимого и социально ориентированного курса;
- совершенствования законодательства, укрепления правопорядка, социально-политической стабильности общества, российской государственности, федерализма и местного самоуправления;
- формирования гармоничных межнациональных отношений;
- укрепления безопасности государства в оборонной и информационной сферах;
- обеспечения жизнедеятельности населения в технологически безопасном и экологически чистом мире.

Основными функциями системы обеспечения национальной безопасности являются:

- выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации;
- создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;
- управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;
- осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий;
- участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами страны в соответствии с заключенными международными договорами и соглашениями.

В США защита национальной безопасности является главной целью и конституционной обязанностью президента. Основные объекты этой защиты – народ, территория и образ жизни. В стратегии национальной безопасности США сформулированы следующие главные цели:

1) укрепление безопасности как условие благополучия армии;
2) содействие экономическому процветанию Америки;
3) содействие и поддержка демократии в других странах.

д) главной целью обеспечения национальной безопасности России является _____

Литература

1. **Возженников, А. В.** Государственное управление и национальная безопасность России / А. В. Возженников, А. А. Прохожев. – М. : Изд-во РАГС, 1999. – 133 с.
2. **Иванов, В. П.** Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации / В. П. Иванов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 189 с.
3. **Михайлина, С. А.** Социология управления : курс лекций / С. А. Михайлина, Ю. Л. Егоров. – М. : МИЭТ, 2003. – 176 с.
4. Национальные интересы : теория и практика. – М., 1991. – 236 с.
5. **Прохожев, А. А.** Национальная безопасность: теория, сущность, проблемы / А. А. Прохожев. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 26 с.

8. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ

8.1. Столкновения интересов и механизмы их разрешения

Все субъекты, действующие в публичной сфере общества, Г. П. Зинченко предлагает делить на две группы:

1) институциональные – реализуют публично-правовые отношения в рамках устойчивых статусно-ролевых систем (пример – должностные лица государственных структур);

2) субстанциональные – выражают и защищают общий интерес.[46]

Все они стремятся к достижению определенной совокупности интересов. Те из них, что получают общественное признание, переходят в разряд законных. Попытки ущемления интересов начинают восприниматься как покушение на жизненные устои. Для того чтобы этого не происходило, кто-то должен стоять на их страже. В государстве для этого в системе администрирования предусмотрены особые институты представительства. Поскольку с их помощью достигается баланс разных интересов, то принято считать, что эти институты выполняют медиаторную, то есть посредническую функцию. И именно благодаря им становится возможным достижение социально-политической консолидации, предупреждение конфликтов.

[46] Зинченко Г. П. Социология управления. С. 47.

Политическая, экономическая и военная силы и самодостаточность различных государств имеют определенное измерение. В Японии был предложен аналитический метод оценки «национальной силы» государства, под которой понимается способность вносить вклад в международное сообщество; выживать в кризисных и экстремальных международных условиях и продвигать и навязывать свои национальные интересы. При этом С. А. Михайлина и Ю. Л. Егоров отмечают, что понятия национальной силы и национальной безопасности не являются тождественными. Национальная сила дает оценку государства в системе международных отношений, тогда как национальная безопасность представляет собой самооценку внутренних и внешних угроз.[45]

7.5. Угроза национальной безопасности

Угроза национальной безопасности представляет собой посягательство на интерес. Эти посягательства существуют в каждой сфере жизнедеятельности и скрыты как внутри, так и вне личности, общества и государства. В зависимости от разных оснований можно выделить такие классификации угроз безопасности:

а) в зависимости от местонахождения источника безопасности: внутренняя, внешняя;

б) в зависимости от степени сформированности угроз: потенциальная, реальная;

в) в зависимости от характера угроз:

- природная, сейсмическая, угроза наводнения, угроза других стихийных явлений;
- антропогенная, экологическая, техногенная;
- социальная, военная, информационная, политическая;

г) в зависимости от сферы и области жизнедеятельности: в экономической, информационной, социальной, оборонной, политической, международной сферах;

д) в зависимости от степени субъективного восприятия: завышенная, заниженная, неосознанная, адекватная, мнимая.

Контрольные вопросы и задания к разделу 7

1. Приведите свои доводы в пользу того, что государство обладает какими-либо интересами, следит за тем, чтобы они не нарушались, и принимает меры для их экспансии.

[45] Михайлина С. А., Егоров Ю. Л. Социология управления : курс лекций. М. : МИЭТ, 2003. С. 70.

7.3. Внешнеполитические интересы государства

Обычно выделяют два уровня внешнеполитических интересов государства:

1) главные внешнеполитические интересы – обеспечение безопасности и целостности государства, защита его экономической и политической независимости. Их государство защищает всеми средствами – военными, экономическими, дипломатическими, идеологическими;

2) специфические внешнеполитические интересы – отдельные, относительно частные по сравнению с первой группой интересы в сфере международных отношений. Они связаны с конкретными процессами жизнедеятельности государств (например, с конфликтами, которые не угрожают безопасности государства).[43] Здесь же сразу отметим те случаи, когда государство может использовать военную силу как средство достижения своих интересов:

1) когда иные средства, кроме военной силы, отсутствуют или неэффективны;

2) когда имеются другие средства, но роль военной силы абсолютизируется и признана более совершенной и продуктивной;

3) когда государство вынужденно отвечать адекватно на военный вызов другого государства;

4) когда стечение обстоятельств подталкивает государство к применению военной силы без риска получить ответный удар.[44]

Специфические интересы зависят от главных интересов и ограничиваются ими. В то же время они относительно автономны и определяют содержание внешнеполитической деятельности государства в конкретных направлениях, служат руководством к практическим действиям. Эта группа интересов более подвижна и изменчива, легче поддается воздействию.

В разные исторические периоды специфические интересы государства могут быть разными. На них оказывает влияние исчезновение одних потребностей государства и появление других. В случае необходимости специфические интересы могут быть принесены в жертву главным. Граница между главными и специфическими интересами государства весьма условна и непостоянна. На ее изменение могут повлиять смена перечня жизненно важных интересов государства, обострение межгосударственных отношений, конфликты и войны. Изменение содержания главных или специфических интересов одних государств может привести к смене внешнеполитических интересов и других государств (соседей, союзников и пр.).

[43] Национальные интересы : теория и практика. М., 1991. С. 44.

[44] Федякин А. В. Образ России : национальные интересы и приоритеты. М. : Социально-политическая МЫСЛЬ, 2005. С. 140-141.

- роль и место в системе международных экономических отношений и в мировой торговле;
- уровень экономического развития;
- стабильность социально-экономического и политического положения в стране;
- потребность в ресурсах;
- экономический и военный потенциал.

К субъективной стороне национального интереса относят, прежде всего, мировоззренческие позиции руководства государства, обусловливающий характер восприятия им объективной действительности. От этого в значительной мере зависит смысл, вкладываемый в понятие национального интереса, а также конкретное содержание внешнеполитической деятельности государства.

Иногда национальные интересы представляют частью государственных, понимая под ними (то есть под **национальными интересами**):

1) осознанные потребности наций в самосохранении, развитии и обеспечении своей безопасности;

2) совокупность интересов граждан национального государства и национальной безопасности как системы государственной защиты их лично-сти и собственности;

3) осознанные и официально выраженные (на уровне закона, государственной доктрины, государственной политики) потребности страны, соотнесенные с основными ценностными ориентациями российской цивилизации.

Сформулированные власть в соответствии с национальными интересами и принятые народом установки на достижение будущего состояния общества, государства и личности, при котором единственным и высшим критерием оценки деятельности государства и власти может быть благополучие народа, некоторые авторы предлагают обозначать как национальные цели. Т. А. Ашурбеков полагает, что составить точный развернутый перечень сфер проявления национальных интересов невозможно, и всякие попытки этого будут неподуктивны. Однако это, по его мнению, не отменяет необходимости постоянного противодействия попыткам посягательств на национальные государственные интересы.[42]

[42] Ашурбеков Т. А. Деятельность прокуратуры по обеспечению национальных государственных интересов России. С. 25.

2. Согласны ли Вы с доводами, приведенными в тексте пособия, о том, что государство не может быть носителем общего и объективного интереса, и почему?

3. Какое из утверждений, предложенных ниже, ближе к истине:

а) разобраться в подлинном характере государственного интереса сложно, но можно;

б) выделить подлинный характер государственного интереса объективно невозможно.

Может ли Вы привести доводы в пользу каждого из этих утверждений?

4. Считаете ли Вы правильной идею о том, что государственные и национальные интересы могут и должны сочетаться? Как именно это происходит: а) государственный и национальный интересы тождественны; б) государственный интерес является составной частью национальных интересов; в) национальный интерес является составной частью государственных.

5. Считаете ли Вы приемлемым применение военной силы для достижения государственных интересов? Не является ли это свидетельством слабости государства, которое не умеет реализовывать свои интересы иными, более мирными способами? Ради каких интересов следует прибегать к применению военной силы в России?

6. Какие интересы, по Вашему мнению, преследует российское государство? Совпадают ли они с интересами зарубежных стран?

7. Какие действия иностранных государств, по Вашему мнению, следует воспринимать как угрозу национальной безопасности России?

8. Оцените деятельность по обеспечению национальной безопасности в разных странах (например, в Америке, Израиле, России, Китае). Сравните способы, которыми это достигается.

9. Продолжите предложения:

а) в идеале интересы государства должны иметь знак тождества с

_____

б) фиксированное (неизменное) содержание национального интереса включает _____

_____

_____

в) специфические интересы государства относительно автономны и определяют содержание _____

_____

_____

г) угрозы национальной безопасности представляют собой посягательства на интересы, которые _____