Жихарев К.Л.

Законы и принципы социального управления

Напомним, что законы науки управления контролируют общие, существенные и необходимые связи, возникающие в общественной жизни. Они выражают важные внутренние устойчивые черты, носят объективный характер и не зависят от воли людей, напротив, определяют их волю, сознание и намерения. Осознанное использование законов позволяет приводить деятельность людей в соответствие с объективными требованиями жизни.

К законам управления относятся:

Закон необходимого разнообразия, по которому разнообразие управляющей системы должно соответствовать разнообразию управляемого объекта. **Чем сложнее объект управления,**

тем сложнее должен быть и орган, который им управляет.

Следовательно, суть этого закона состоит в том, что управляющая подсистема должна обладать достаточным разнообразием управляющих воздействий и пропускной способностью для переработки информации и выдачи управляющих решений, с тем чтобы успешно справиться с разнообразием системы и обеспечить ее функционирование и развитие в соответствии с заданной программой. Это означает, что информация должна содержать максимум сведений, позволяющих обеспечить формирование управляющих воздействий адекватно разнообразию объекта управления.

Закон специализации управления предполагает, что управление современными общественными делами ведет к расчленению его функций, к специфическому их проявлению в конкретных условиях, на разных *уровнях управления, различных* нап*равлениях*. Поэтому управление требует высокого профессионализма в различных сферах: экономической, социальной, политической, психологической, организационно-технической правовой, экологической, демографической и т. п. Субъект управления, осваивая различные области профессиональных знаний и, опираясь на их многообразие, **интегрирует, объединяет многознание в принятых управленческих решениях, проектах, программах и концепциях.**

Закон интеграции управления означает объединение различных специализированных действий на разных уровнях и векторах управления в *единый управленческий процесс* в рамках единого социального организма — системы. В качестве интегрирующих факторов выступают цели, задачи и интересы общества, которые требуют поддержания нормальной жизнедеятельности и развития сложной социальной системы в соответствии с постоянными изменениями внутренней и внешней среды.

Одним из основополагающих законов управления является **закон экономии времени,** который характеризует эффективность управления, а именно, — достижение поставленной цели с учетом наименьших временных потерь: материальных, человеческих и финансовых ресурсов, что во

многом зависит от **скорости и адекватности реакции субъекта управления на объект управления. Решение любого вопроса в управлении за боле короткий срок своевременно оказывает положительное влияние на конечный результат.**

К числу основополагающих законов социального управления относятся также:

Закон приоритетности социальных целей, определяющихся при целеполагании. Не производство, не политика, не экономика являются целью общественного прогресса и условием поддержания его равновесия и развития, а **постоянное повышение качества жизни его членов, их благосостояния социального самочувствия, а также уровня развития личности и непрерывное совершенствование образа жизни человека.**

Осознание этой закономерности привело цивилизованные страны к построению социального государства, социально-ориентированного рынка, к социальному партнерству. Более того, выявление этой закономерной связи обусловило установление не только качественных, но и количественных характеристик в достижении социальной справедливости: стабильность в обществе не может допустить 10-кратную разницу в доходах самых богатых и самых бедных. По объективным причинам не более 10 % населения могут проживать на пороге бедности. Это критическая отметка для большинства развитых стран. Иначе в обществе наблюдаются застой, стагнация, нарастание кризисных явлений, здесь невозможно развитие, в том числе и экономическое.

В конце XX века изменилась парадигма общественного развития — не экономика определяет вектор развития, не само по себе хозяйство, наращивание или сокращение его объемов, а развитие всей хозяйственной системы для повышения качества жизни всех граждан, которые создают современную экономику — экономику знаний. Улучшение социальных параметров, прежде всего здоровья граждан (физического и духовного), является и главным источником повышения эффективности экономических результатов: надежности продукции, ее качества, следовательно, более высокой эффективности производства.

Закон возрастающей субъективности и интеллектуальности в управлении определяет упреждающий характер управленческого воздействия. Закономерностью управленческих отношений является то, что они, будучи по сути своей отношениями людей, складывающимися в процессе управления, в той или иной форме *проходят через сознание людей, создаются и совершенствуются людьми,* безусловно, в зависимости от объективных изменений в производстве и обществе. Поэтому природа управленческих отношений двойственная — *объективно-субъективная.*

Никогда нельзя забывать, что управленческие отношения в конечном счете порождаются способом производства, экономическим базисом общества, но в такой же степени вредно непонимание того, что в определенных условиях, особенно возникших в результате научно-технической и инфор-

мационной революций, управленческие отношения сами обретают базисный характер, оказывают огромное обратное воздействие на все стороны общественной жизни, (экономической, социально-политической, духовно-нравственной) и этим они в целом определяют темпы социального прогресса.

Следовательно, очень важно признать как неоспоримый факт, что управление, будучи субъективной деятельностью разных субъектов управления (государственный орган, общественный институт, отдельный человек), несет на себе печать этой субъективности в виде общей и управленческой культуры (ее наличия или отсутствия), специфики традиций и исторического опыта, интересов, потребностей, установок, позиций той или иной личности, являющейся лидером, и т. п. Поэтому, чем выше уровень управления, на котором расположен субъект управления, отдельный лидер, тем больше простор для проявления как позитивной, так и негативной субъективности.

Характер субъективности в управлении во многом зависит от выбора, обоснования генеральной цели общества. Закон доминирования глобальной цели в развитии социальной системы является основополагающим для социального управления. Суть его заключается в том, что каждая социальная система состоит из ряда подсистем: экономической, политической, технической, организационной, социальной, духовно-культурной. В своем единстве они составляют целостный организм, но поддержание целостности возможно только при доминировании главной генеральной цели над целями каждой подсистемы.

К числу универсальных законов социального управления относится **приоритетность гуманистических, духовно-нравственных целей над средствами их достижения.**

Если цели управления безнравственны, бездуховны, несут людям зло, разрушают основную ценность — человеческую жизнь, игнорируют смысл человеческого общежития - гуманизм, тогда управленческое воздействие бессмысленно, ущербно. Поэтому в управление общественными делами обязательно включаются такие регуляторы общественной жизни, как культура, традиции, нормы морали, идеология, общественное сознание, его научность и целостность, значимость которых возрастает по мере повышения уровня зрелости общества.

Только соблюдение необходимых пропорций между экономическими, политическими, правовыми законами и санкциями и духовно-нравственными регуляторами позволяет преодолеть состояние неорганизованности в обществе, обеспечить целостность социальной системы, ее сохранение и развитие. Это одно из самых фундаментальных положений парадигмы социального управления, которое стало осознаваться еще в древности.

Конфуций, например, соединял воедино два таких разных понятия, как «*власть*» и «*справедливость*». «Если править с помощью закона, улажи-

вать, наказывая, то народ остережется, но не будет знать стыда. Если править на основе добродетели, улаживать по ритуалу, народ не только устыдится, но и выразит покорность».

Между тем основной диагноз болезненного и кризисного социального управления в мире, особенно в России, — кризис культуры, духовности, ценностно-нормативный вакуум.

Известный английский историк Арнольд Тойнби считал, что, рассматривая историю культур, правомерно говорить только о прогрессе нравственных задач, но не о нравственном прогрессе самой человеческой природы. Чувство ответственности, как продемонстрировали великие социальные катаклизмы нашего **веки** оказалось у нас слабее инстинкта агрессии и склонности к насилию. Средства провозгласили себя целями, и мы явились заложниками блистательных успехов нашей незнающей **преград** научно-технической мысли.

Духовность, мораль—это важнейшие регуляторы общественной жизни. Наряду с интеллектуальной и информационной властью они пронизывают все механизмы управления, но имени они являются наиболее ослабленными в сегодняшней систем управления, которая, по-прежнему, преимущественно использует силу административных мер, карательных органов, силовых структур, и далеко не в полной мере опирается на средств духовно-культурных регуляторов, идеологических, силу общественного мнения, традиций и воспитательных возможностей гражданских институтов общества.

Именно поэтому Закон возрастающей субъективности и интеллектуальности в управлении, упреждающего характера управленческого воздействия практически не работает.

И в целом в теории управления понятие *закономерность* обычно рассматривается как первоначальная стадия формулирования закона в начале его теоретического исследования, Следует подчеркнуть, что именно эта часть общей теории управления представляется наименее исследованной. Необходимо более обстоятельное изучение законов общественного развития и управления сложными системами социального и биологического мира, социального и технического, информационного, соотношения стихийных и сознательных явлений и процессов. Интегральное исследование этих закономерностей — во многом дело будущего, но уже сегодня можно сказать, что **обеспечение сбалансированного развития социального и биологического, достижение гармонического развития социальной и природной среды, предотвращение экологической катастрофы — одна из важнейших закономерностей социального управления.**

Это, в свою очередь, актуализирует такую закономерность социального управления, как ее парадигмальность. Разработка II реализация той или иной управленческой парадигмы, как органической части парадигмы развития общества в целом позволяет на деле осуществить системный характер управленческого воздействия. Поэтому необходимость ее разработки и реа-

лизации являются универсальной закономерностью современного социального управления.

Парадигма социальная — важнейшая часть общественной парадигмы (экономической, духовно-культурной, экологической), определяющей место общественной системы в геополитическом пространстве. Именно она выделяет приоритеты коренных социальных интересов той или иной нации, содержит механизмы их реализации (экономические, международные, культурно-духовные, экологические, военные) и является основополагающей для выделения стратегических целей социальной политики, определения социальных ориентиров реформирования, выработки любого вида политики, выражающей интересы граждан. Процесс ее создания предполагает объективный научный анализ сложившейся социально-экономической ситуации, трезвую оценку прошлого исторического опыта, изучение внешних факторов, ведущих тенденций мирового развития, формирования геополитического пространства. На этой основе социальная парадигма, во-первых, выделяет главные национальные интересы, соответствующие перспективным цепям данной страны; во-вторых, среди них определяет ряд интересов, от удовлетворения которых, в первую очередь, зависят *национальная безопасность данной страны и возможность существования независимого национального государства;* в-третьих, определяет те первоочередные ресурсы, которые могут быть использованы для достижения стратегических социальных целей, сохранения и развития генофонда нации, увеличения продолжительности жизни людей, снижения смертности, повышения рождаемости, словом, для повышения качества жизни своих граждан.

Следует заметить, что в России идет процесс формирования современной социальной парадигмы как общей парадигмы развития российского общества, определяющей исходные положения политического курса страны и реализующих его видов политики, в том числе и социальной. Однако этот процесс формирования и принятия во власть современной парадигмы развития общества и соответствующей ей управленческой парадигмы крайне затянулся, идет трудно и болезненно, что, несомненно, делает социальное управление неэффективным.

Логика построения социальной парадигмы включает несколько этапов:

1) определение границ социальной сферы, которая является объектом управленческих воздействий;

2) оценка проблемной ситуации в этой области;

3) раскрытие алгоритма разработки социальной программы действий, как долгосрочных, так и среднесрочных;

4) выявление принципиальных механизмов социального обустройства общества, которыми руководствуются при разработке концепции социальной безопасности.

На основе концептуального и доктринального осмысления социальной жизни обычно разрабатывается ряд стратегий развития общества. Выбор стратегии зависит в первую очередь от тех стратегических ресурсов, кото-

рыми располагает общество.

Стратегии развития общества обеспечиваются рядом программ и поэтапным планом их реализации, что создает гибкое стратегическое управление, то есть управление изменениями. В любой программе развития должны быть предусмотрены возможности их изменения в зависимости от ситуации, вплоть до отказа от данной программы и перехода к другой (т. е., возможно, следует предусмотреть несколько вариантов).

В целом очень важно понять, что именно с концептуально-стратегического или парадигмального освоения общественной жизни начинается целесообразное управление. В основе формирования концепции лежат определенные принципы, которые используют все общества, хотя содержание их будет разным. В каждой стране обязательно будет своя концепция, полученная в результате всестороннего анализа собственной обстановки, которая везде особая.

К числу принципов концептуально-стратегического исследования относятся:

— всесторонний статистический и социологический анализ обстановки в обществе, отслеживание характера протекающих процессов, выявление ведущих и определяющих тенденций;

— многосторонний анализ имеющихся ресурсов (не только природных, но и интеллектуальных, управленческих, кадровых, демографических, климатических, прежде всего социальных, социального здоровья, кадровых и образовательных);

— особое значение приобретает изучение состояния и тенденций развития экономики, разных форм собственности, финансовой базы, хозяйственного комплекса.

Только такой предварительный анализ, всестороння информационно-аналитическая работа позволят сформулировать основную идею концепции развития, характерную для данного общества с учетом всех его особенностей и ресурсных возможностей.

В области экологии:

— использование ресурсосберегающих технологий;

— использование передовых технологий уменьшения вредных выбросов в окружающую среду;

— использование современных технологий сбора и переработки бытовых и промышленных отходов.

В области экономики:

— поддержка и развитие предпринимательской деятельности;

— развитие инвестиционной и внешнеэкономической деятельности;

— развитие сферы услуг;

— приращивание всех видов собственности и их эффективное использование и др.

В качестве **критериев эффективности реализации все» стратегий развития общества рассматриваются следующие показатели качества**

жизни населения:

— доход семьи на одного человека;

— демографические показатели — рождаемость, смертность естественный прирост населения, продолжительность жизни;

— уровень правонарушений;

— инвестиционная привлекательность страны;

— уровень занятости населения;

— доверие населения к органам власти управления.

В соответствии с генеральной стратегией обычно разрабатываются несколько частных стратегических направлений ее реализации:

— стратегия развития экономики;

— стратегия развития социальной сферы;

— стратегия улучшения экологической ситуации;

— стратегия обеспечения правопорядка.

Все стратегии объединены в рамках комплексного проекта развития страны, который является их концептуальной объединяющей основой, с помощью которой разрабатываются политики государства (экономическая, социальная, культурная и др.).

Первый важный принцип, который лежит в основе реализации концептуально-стратегического подхода — **приоритет социльно-культурной сферы.** Именно эта сфера определяет смысл производственно-экономической деятельности, о чем обычно забывают при составлении программ развития. Этот принцип позволяет отказаться от принципа «остаточности» социально-культурной сферы, переместить ее на первое место **на** шкале приоритетов. Качество жизни населения как интегральный показатель, отражающий все наиболее значимые для жизни населения факторы, — самый важный и конечный показатель развитости страны.

Второй принцип — интеграция инновационных проектов с традиционными методами работы, что обеспечивает преемственность и инновационность всей деятельности по развитию общества.

Третий принцип — рассмотрение экономики как жизне обеспечивающего, а не самодовлеющего фактора. Этот принцип позволит изменить направление зависимости между социальной и экономической сферами, поставив последнюю на место обеспечивающей.

На этом собственно концептуально-стратегическая проработка социального управления заканчивается и открывается **следующий его этап — разработка технологий стратегического управления, стратегического и текущего планирования, призванных задать не только общие идеи, на основе которых формируются стратегические цели, но и обеспечить механизм их реализации, осуществить на практике выработанные стратегии.**

Одним из важнейших законов современного социального управления является **передача функций управления** (функций, прав, полномочий, ресурсов) **народным органам самоуправления,** развитие их самодеятельной

активности по управлению общественными делами, всемерное развертывание сил саморегулирования и саморазвития, как в обществе в целом, так и в каждом местном сообществе, трудовой ассоциации, в каждой личности.

Такой способ самоорганизации социальной жизни в современных условиях приобретает характер доминирующей тенденции. Принципиально меняется сам характер управленческого воздействия, которое все в большей мере должно быть направлено на создание условий, обеспечивающих раскрытие огромного потенциала самоуправления, самоорганизации. При этом многие заботы по обеспечению целостности общества, его безопасности возьмут на себя не только государство, центральная власть, но и гражданские институты общества, органы местного самоуправления, муниципальные образования, население территорий, городов и районов. Не случайно её сегодня центр тяжести в области здоровья нации во всем мире перемещается в муниципальные образования, которые при корпоративном хозяйствовании способны рационально решать эти вопросы, обеспечивать здоровый образ жизни своего населения.

Решение этих задач возможно при одном условии: население — хозяин и собственник территории, на которой оно проживает.

Поэтому *самоуправление* — основа развития муниципальных образований. Население городов и районов выступает собственником, совладельцем финансовых институтов, предприятий, коммерческих и некоммерческих организаций. Совершенно очевидно, что до достижения этих целей во всем мире еще очень далеко. В России, например, доходы населения крайне низкие (до 80 % бюджета семьи составляют затраты на питание), условия жизни не соответствуют современному уровню цивилизованного развития, у подрастающего поколения нет благоприятной «стартовой площадки» для жизни, собственность большей части населения сведена к наличию приватизированной квартиры. Обобщая сказанное, можно сделать вывод: попытка реформировать Россию в интересах всего общества зашла в тупик; теория и практика социального управления пока крайне несовершенны.

Особое внимание следует обратить на единство теории и практики. В практике социального управления должны реализовываться такие закономерности управления:

— система социального управления целостна, что обусловлено культурными, политическими и экономическими факторами общественного развития. Это проявляется в неразрывной цепи отношений управления (от высших органов управления до низших его звеньев), в единстве социального управления со всеми его составными частями на основе гармонизации разных целей и интересов общества, в сочетании основных функций и методов управления;

— между управляемой и управляющей подсистемами должна соблюдаться пропорциональность, предполагающая рациональную соотносительность внутри них, а также между ними с целью обеспечения наиболее эффективного функционирования лих подсистем;

— между централизацией и децентрализацией функций социального управления должно соблюдаться оптимальное соотношение. Уровень централизации управления меняется в процессе общественного развития, и это изменение является законом социального управления. Для каждого этапа общественного развития должен быть свой оптимальный уровень централизации или децентрализации;

— различные слои населения должны принимать участие в социальном управлении, в повышении его эффективности и ответственности, поскольку общественное производство материальных и духовных благ подчинено цели удовлетворения потребностей населения.

Сегодня стало очевидным, что при формировании системы социального управления необходимо обстоятельно учитывать закономерности изменения биологического мира, биосферы, Космоса, технической среды. Исследования интегрального характера всех закономерностей во многом дело будущего. Однако уже сегодня усилиями ученых РАЕН, университета в городе Дубна Природа—Общество—Человек на кафедре устойчивого развития делается попытка моделирования сложнейшей системы; человек, общество, природа, космос. С учетом этих факторов уточняется не только концепция устойчивого развития, но и разрабатываются технологии ее реализации.

С очевидностью можно сказать одно: обеспечение сбалансированного развития социальных, биологических, технических и других систем, достижение их устойчивого развития, в будущем возможно и гармоничного, — одна из ведущих закономерностей социального управления. Без ее реализации нет ответа на опасность экологической катастрофы — главной угрозы XXI века, **Под принципами социального управления** следует понимать правила, основные положения и нормы поведения, которыми руководствуются органы управления в сложившихся социальных условиях. Они определяют требования к системе, структуре, процессу и механизму социального управления. Принципы управления представляют собой результат обобщения людьми объективно действующих законов и закономерностей, присущих им общих черт, характерных фактов и признаков, которые становятся общим началом их деятельности. Следовательно, принципы социального управления — это руководящие идеи, исходные положения, отражающие законы развития отношений управления. Взаимосвязь принципов, законов и закономерностей можно представить в такой последовательности: законы социального развития социальные — «законы соответствующего периода (этапа) общественного развития -» законы и закономерности социального управления -> принципы социального управления. При этом важное различие между принципами и методами социального правления состоит в том, что принципы управления не выбирают — им следуют.

К основным принципам социального управления относят такие:

—единоначалия в принятии решений и коллегиальности при их обсуждении;

—единства воздействия всех методов управления для поддержания целостности социальной системы;

—сочетания отраслевого и территориального управления;

—приоритетности в достижении стратегических целей;

—научности социального управления;

—прогнозирования социального управления;

—мотивации (стимулирования) труда;

—ответственности за результаты социального управления;

—рационального подбора, подготовки, расстановки и использования кадров;

—экономичности и эффективности управления;

—системности (рассмотрение объекта или субъекта управления как системы, состоящей из различных звеньев);

—иерархичности (рассмотрение систем как многоступенчатых, многоуровневых, которые требуют деления на элементы; при этом каждая ступень управляет нижестоящей ступенью и одновременно является объектом управления по отношению к вышестоящему уровню);

—необходимого разнообразия (управляющая система должна обладать не меньшей сложностью и разнообразием, чем управляемая система);

—обязательности обратной связи (получение информации о результатах воздействия управляющей системы на управляемую систему путем сравнения фактического состояния с заданным);

— сочетания единоначалия и коллегиальности;

—ситуационного управления по прогнозированию социальных возмущений;

—программно-целевого обеспечения;

—делегирования полномочий;

—гуманизма и нравственности в управлении;

—гласности в принятии решения.

Принципы управления позволяют формировать систему методов и выбирать каждый метод в отдельности; однако каждый отдельный метод не имеет такого же воздействия на принципы управления.

Таким образом, принципы социального управления должны:

—основываться на законах развития общества, на законах управления;

—соответствовать целям социального управления и отражать основные свойства, связи и отношения управления;

—учитывать временные и территориальные аспекты процессов социального управления;

— в необходимых случаях иметь правовое оформление, получать закрепление в различных нормативных документах.

Эффективное рациональное управление невозможно без рациональной кадровой политики. Подбор, расстановка, постоянное обучение и переобучение руководящих кадров в соответствии с требованиями времени — один из основополагающих принципов социального управления.

Подготовка и переподготовка кадров сегодня нацеливается на инновирование, прежде всего, ядра управления, от деятельности которого зависит принятие ответственных решений. Создается «поле» инновационного стратегического мышления. Оно постепенно расширяется, происходит втягивание в него инерционного пространства, от мотивации человеческого наполнения которого зависит расширение прорыва, его стратегический и тактический успех или провал под влиянием инерции и управленческого непрофессионализма. В деловых играх, мозговых атаках происходит глубокое погружение в проблему и поиск путей ее решения самими субъектами управления под руководством научных экспертов, руководителей проекта «Прорыв». Профессиональная творческая интуиция управляющих раскрепощается и переключается на видение проблемы с позиций будущих и настоящих механизмов её решения.

Первый резерв прорыва—желание изменить ситуацию. Второй - гражданская позиция, политическая и личностная воля, направленные на гипотетический поиск механизмов, нетрадиционных ресурсов. Третий — поиск нетрадиционно мыслящих людей, прежде всего, профессионалов, экспертов, способных предложить инновационные научные методы, модели исполнения социального заказа.

И настоящее время в России наиболее невостребованными и ослабленными оказались именно эти ресурсы.

Одна из причин такого положения — управленческая ситуации в стране, когда административно-командная система управления рухнула, а новая — демократическая, информационно - аналитическая, самоуправленческая, с широким делегированием функций управления на места, предоставлением материально- технических, кредитных, финансовых и других рычагов — не создана. В этих условиях происходит резкое ослабление управляемости, снижение престижа государственных органов — как федеральных, так и местных, нарастает конфронтация с центром, усиливается экономическое, социально-политическое напряжение.

Системы принципов управления изменяются в процессе развития социального управления. Тем не менее, основные принципы управления полностью исчезнуть не могут, так как выражают общие требования к системе социального управления. Формы же и методы использования этих принципов на различных этапах социального развития могут и должны быть различными.