

А. И. ГОМОЛА, И. А. ГОМОЛА

# СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**УЧЕБНИК**

*Допущено*

*Экспертным советом по профессиональному образованию  
в качестве учебника для использования в учебном процессе  
образовательных учреждений, реализующих программы  
среднего профессионального образования*



Москва  
Издательский центр «Академия»  
2009

УДК 316.1(075.32)

ББК 71.4(2)я723

Г646

Рецензенты:

директор Московского политехнического колледжа, канд. экон. наук

*А. М. Петрова;*

преподаватель Политехнического колледжа № 39 г. Москвы *А. С. Фейгина*

**Гомола А. И.**

Г646 Социальное управление : учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений / А. И. Гомола, И. А. Гомола. — М. : Издательский центр «Академия», 2009. — 176 с.

ISBN 978-5-7695-4894-9

Изложены сущность, принципы, функции, методы социального управления и их классификация. Раскрываются основные понятия социальной политики, ее функции и направления. Анализируются разные формы социальной защиты населения: социальное обеспечение, государственная социальная помощь, социальное страхование и социальное обслуживание.

Для студентов средних профессиональных учебных заведений.

УДК 316.1(075.32)

ББК 71.4(2)я723

*Оригинал-макет данного издания является собственностью  
Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым способом  
без согласия правообладателя запрещается*

© Гомола А. И., Гомола И. А., 2009

© Образовательно-издательский центр «Академия», 2009

© Оформление. Издательский центр «Академия», 2009

ISBN 978-5-7695-4894-9

## ВВЕДЕНИЕ

В XXI в., как и раньше, людей волнуют проблемы счастья и смысла жизни, под которыми часто понимается общая удовлетворенность всеми сторонами жизни. Стремление к комфортной и благополучной жизни является существенным мотивом, побуждающим человека к активной деятельности как во времени, так и в пространстве. Пространством при этом выступает социальная среда, в которой человека больше всего интересуют отношения, складывающиеся в ней. Наука, которая изучает эти отношения, разрабатывает и устанавливает конкретные критерии эффективности их функционирования с точки зрения всех субъектов социальных отношений, называется *социологией управления*. Она охватывает воздействие на деятельность людей, объединенных в группы, коллективы с их различными интересами, изучает систему и процессы, происходящие в обществе, трудовой организации.

Социальное управление исследуется в целом ряде социальных, организационных, экономических и юридических наук. Теория социального управления использует достижения кибернетики, но при разработке проблем социального управления учитывает специфику социальных процессов. Наука социального управления базируется на общих методологических принципах многих отраслей, но имеет свой предмет и проблематику исследований, от успехов которых во многом зависят не только признание частных управленческих дисциплин, но и темпы развития общества, качество жизни граждан.

Как наука социология управления является самостоятельным и актуальным направлением познания жизни. Она изучает целостное освоение окружающего мира с точки зрения системного воздействия на все его отрасли с целью повышения качества жизни всех членов общества. Эта наука исследует как закономерности и принципы социального воздействия в целом, так и создания самой системы социального управления.

# РАЗДЕЛ I. ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

## Глава 1

### СУЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### 1.1. История возникновения и развития социологии управления

Управление возникло в тот самый момент, когда человек открыл для себя групповую деятельность. Первые самые простые, зачаточные формы упорядочения и организации совместного труда отмечались на стадии первобытно-общинного строя, когда управление осуществлялось сообща, всеми членами рода, племени или общины. Старейшины и вожди родов и племен олицетворяли собой руководящее начало во всех видах деятельности.

В Древнем Египте был накоплен богатый опыт управления государственным хозяйством. В этот период сформировался достаточно развитый для того времени государственный управленческий аппарат.

Впервые управление как наука была рассмотрена Ф.Тейлором (1856—1915). Он заинтересовался эффективностью не человека, а деятельности организации, что и положило начало развитию школы научного управления. В своих работах «Управление фабрикой» (1903) и «Принципы научного менеджмента» (1911) Ф.Тейлор представил методы научной организации труда, основанные на изучении движений рабочего с помощью хронометража, стандартизации приемов и орудий труда.

Большое влияние на процесс становления науки об управлении оказали работы Ф. и Л.Джилбертов, в которых исследовалась область трудовых движений, были усовершенствованы хронометражные методики, а также разработаны научные принципы организации рабочего места.

Таким образом, к 1916 г. сформировалось целое направление в исследованиях — *классическая школа управления*.

Однако классическая школа — не единственное течение в развитии управленческой мысли. Существует так называемая *школа человеческих отношений*, родоначальником которой принято считать Э.Мэйо. Он обнаружил, что группа рабочих — это социальная система, в которой есть собственные системы контроля. Опреде-

ленным образом воздействуя на такую систему, можно улучшить, как считал тогда Э. Мэйо, результаты труда.

Большой вклад в развитие школы человеческих отношений был сделан в 1940—1960-е гг. А. Маслоу, который разработал иерархическую теорию потребностей.

В 1970-е гг. появилась идея открытой системы, основанная на способности организации приспосабливаться к весьма многообразной внутренней среде. Такая система не является самообеспечивающейся, она зависит от энергии, информации и материалов, поступающих извне.

Основоположником российской управленческой науки считают Л. А. Ордин-Нащокина (1605—1680), который попытался ввести городское самоуправление в западных приграничных городах России и поставил вопрос о развитии не только стратегического, но и тактического (на микроуровне) управления.

Идеи государственного управления нашли свое отражение в трудах В. Н. Татищева (1686—1750), который придавал особое значение управлению финансовой политикой. Он считал, что государство обязано не наблюдать за хозяйственными процессами, а активно регулировать их в интересах России.

Реформы Екатерины II во второй половине XVIII в. оказали большое влияние на управленческую мысль. В целях совершенствования управления экономикой России по указанию Екатерины II было издано «Учреждение для управления губерний Российской Империи».

Особую роль в развитии управления в России сыграл М. М. Сперанский (1772—1839), который предложил разделить систему власти на три части: законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательные вопросы должны были находиться в ведении Государственной думы; исполнительные (управления государством) — министерств, ответственных перед Государственной думой; за судебные отвечал Сенат.

В начале XX в. управленческие преобразования осуществлялись под руководством таких личностей, как С. Ю. Витте (1849—1915) и А. С. Столыпин (1862—1911).

Программа реформ А. С. Столыпина затрагивала все отрасли государственного управления и была рассчитана по замыслу ее автора на 20 лет. Речь в основном шла о децентрализации управления Россией.

В советский период развития российского общества система управления существенно изменилась. В этот период был издан труд А. А. Богданова (1873—1928) «Всеобщая организационная наука (тектология)». Вокруг таких ученых, как А. К. Гастев, П. М. Керженцев, Н. А. Витке, Е. Ф. Розмирович, И. М. Бурдянский, О. А. Ерманский, стали формироваться первые школы управления. Одна-

ко социальное управление в то время не получило широкого распространения.

В начале 1960-х гг. в нашей стране возобновились исследования проблем управления, но уже на новой основе. Условно можно выделить три направления, по которым развивались исследования вопросов управления:

- 1) общая теория социального управления;
- 2) государственное управление;
- 3) управление производством.

В целом социальное управление как самостоятельное научное направление и особая учебная дисциплина пока только складываются, не имеют единого статуса и стандарта, а логика и методология предмета еще не выстроены на уровне тех требований, которые предъявляются к этой отрасли знаний.

## **1.2. Понятие и основное содержание социального управления**

Общество представляет собой сложную, многоуровневую, целостную и динамически развивающуюся систему. Неотъемлемым атрибутом любой системы — биологической, технической или социальной — является управление, которое обеспечивает ее сохранение и развитие, упорядочение структуры, взаимодействие с окружающей средой и достижение цели (целей) системы.

Социальное управление может рассматриваться с разных точек зрения:

- юридической — правовое регулирование с помощью законов;
- экономической — способ получения экономического результата при наименьших производственных издержках;
- социологической — непрерывное целенаправленное воздействие на личность или группу людей.

Существует множество позиций и других подходов, отражающих разнообразное отношение к социальному управлению. В данной работе под *управлением* понимается систематическое воздействие субъекта управленческой деятельности (одного человека, группы лиц или специально созданного органа) на социальный объект, в качестве такового может выступать общество в целом, его отдельная сфера (например, экономическая или социальная), отдельное предприятие, фирма, с тем чтобы обеспечить их целостность, нормальное функционирование, динамическое равновесие с окружающей средой и достижение намеченной цели.

Управление — особый вид профессиональной деятельности, направленный на поддержание целостности любой сложной социальной системы, ее оптимальное функционирование и развитие.

Управленческая деятельность включает в себя выработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменять состояние и течение общественных процессов, уровень использования социальных ресурсов общества. Следовательно, она должна реализовывать имеющиеся ресурсы, находить средства и резервы, выбирать оптимальные способы совершенствования социальных систем и перевода их на новый уровень.

В процессе управленческой деятельности субъекты управления, органы управления, граждане вступают в управленческие и социальные отношения. Управленческие отношения реализуются в деятельности субъектов управления и определяются особенностями социальной экономической системы.

Социальное управление обусловлено разделением труда и необходимостью его координации. Совместный труд составляет основу человеческого общества, а управление является необходимым условием его существования и развития.

Социальное управление — предмет изучения многих наук: социологии, психологии, социальной психологии, политологии, философии, юриспруденции, культурологии, педагогики, кибернетики, синергетики, эргономики и экономики в части их управленческих возможностей.

В «Кратком словаре по социологии» социальное управление определяется в широком и узком смысле: 1) управление всеми и любыми общественными процессами в отличие от управления биологическими и техническими системами; 2) управление процессами и явлениями социальной сферы.

Согласно «Социологическому энциклопедическому словарю» социальное управление — один из основных видов управления, функция которого заключается в обеспечении реализации потребностей развития общества и его подсистем; формировании критериев и показателей социального развития объекта, выявлении возникающих в нем социальных проблем, разработке и применении методов их решения; достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов.

Ф. Тейлор определял социальное управление как искусство знать точно, что предстоит сделать и как сделать это самым лучшим и дешевым способом.

Ведущий теоретик в области управления П. Дракер считает, что социальное управление — это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу.

По мнению В. Н. Иванова социальное управление — особый вид профессиональной деятельности, который не сводится только к достижению целей системы, организации, но и представляет собой средство поддержания целостности любой сложной соци-

альной системы, ее оптимального функционирования и развития.

Теория социального управления опирается на многие теоретические и прикладные знания. Во многом это объясняется многоаспектностью проблем общего управления и социально-управленческой деятельности, основанной на использовании экономических, естественно-технических, организационных, социально-психологических законов и закономерностей, присущих объекту управления.

Предметная область теории социального управления охватывает социально-экономические, социально-психологические и организационно-технические категории, отражающие свойства субъекта и объекта управления, а также отношения между ними. Задача теории социального управления — объединить знания, относящиеся к управлению, выработав при этом научные принципы и методы эффективного управления трудовыми коллективами.

В теории социального управления исследуются основные понятия, законы, принципы и методы взаимодействия разных социальных систем, присущих обществу на данном историческом этапе развития. Поэтому задача социального управления — обеспечить целостное представление о взаимодействии сложных социальных систем, их структуре, внешних и внутренних связях, саморазвитии и воздействии одной на другую, о специфических отношениях, которые складываются между объектом и субъектом управления в процессе их взаимодействия.

### **1.3. Субъекты и объекты социального управления**

Система управления, равно как и всякая другая система, представляет собой совокупность конкретных, с присущими только им свойствами и характером взаимосвязи элементов, образующих единое целое. Объединенные определенным образом, они формируют *структуру системы* — совокупность системообразующих элементов и упорядоченных связей между ними, обеспечивающих устойчивость, развитие и функционирование системы. Закрепленная соответствующим нормативным актом (положением об организации, органе управления и т. п.), она определяет организационную структуру управления данной организации, которая дает представление о ее элементах — подразделениях, службах, положении различных должностных лиц, их функциональных обязанностях. Чем четче организационная структура, тем эффективнее управление.

Наиболее общая модель системы социального управления, включает в себя два основных элемента — субъект и объект управления (рис. 1.1). Объект управления испытывает на себе управляю-



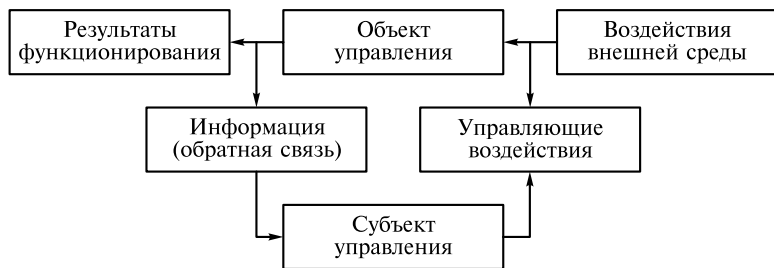


Рис. 1.1. Модель системы управления

щие воздействия субъекта с одной стороны и воздействия внешней среды с другой. В то же время объект управления по каналам обратной связи оказывает влияние на субъект управления, обеспечивая тем самым функционирование (работоспособность) этой системы.

*Субъектом управления* является должностное лицо или определенным образом организованная группа должностных лиц (орган, подразделение, коллегия), которые в силу своих должностных обязанностей и полномочий должны оказывать управляющее воздействие на соответствующий объект управления.

В зависимости от положения субъекта в системе управления различают два вида управленческой деятельности: управление в индивидуальной деятельности и управление как относительно самостоятельный вид служебной деятельности организации.

*Управление в индивидуальной деятельности* является неотъемлемым компонентом самой производственной или служебной деятельности (например, планирование работы с клиентами, контроль действий подчиненного и т. п.). Оно осуществляется субъектом этой деятельности и, как правило, без использования дополнительных сил и средств управления, причем всегда — непосредственно в ходе решения производственных или служебных задач. Основным субъектом такого управления является сам работник.

*Управление как относительно самостоятельный вид служебной деятельности организации* появилось в результате специализации управленческого труда и имеет целью создание необходимых условий для решения коллективом сотрудников в процессе совместной работы общих задач. Основным субъектом такого управления является руководитель.

На рис. 1.2 отображена взаимосвязь субъектов и объектов социального управления.

Особое положение руководителя как субъекта управления определяется:

- наличием у него властных, нормативно-закрепленных полномочий для осуществления управляющего воздействия;



Рис. 1.2. Взаимосвязь субъекта и объекта социального управления

- сосредоточением в его деятельности практически всех основных функций управления, приобретающих характер функций руководства деятельностью подчиненных;
- более высокой по сравнению с другими сотрудниками персонафицированной, т.е. личной, ответственностью за состояние и деятельность возглавляемого коллектива;
- многообразием социальных ролей, которые исполняет руководитель при управлении деятельностью подчиненных;
- большей сложностью труда руководителя, требующей высокого профессионализма в сфере производственной деятельности, организаторского таланта и глубоких управленческих знаний.

Каждый субъект управления в зависимости от положения в иерархии организационной структуры является одновременно и объектом управления системы более высокого организационного уровня.

Обычно различают три уровня управления:

- 1) верхний — высшее руководство организации;
- 2) средний — руководители подразделений, служб, отделов и т.д.;
- 3) низовой — руководители групп, т.е. непосредственные организаторы производственной или служебной деятельности.

Подразделения либо отдельные сотрудники органов управления одного уровня представляют собой *звенья управления*.

Субъекты управления каждого из звеньев должны иметь четко определенные права, обязанности, меру ответственности, свои специфические силы и средства управления, которые фиксируются положением об организации, должностной инструкцией или перечнем функциональных обязанностей для отдельных сотрудников.

*Объектом управления* в системе социального управления является деятельность определенного должностного лица или коллектива (органа, подразделения), которые могут и обязаны по своему должностному положению или добровольному согласию воспринимать управляющее воздействие субъекта управления; обладают относительной самостоятельностью в решении производственных или служебных вопросов, в реализации тех или иных управленческих функций; имеют четко определенные организационные отношения с субъектом управления, устойчивые прямые и обратные связи с ним.

Распределение объектов управления между различными уровнями и звеньями организационной структуры осуществляется с учетом их сложности, важности, состояния, качеств и способностей управляющего субъекта и объекта управления и других факторов.

При этом необходимо соблюдать следующие правила:

- 1) у каждого объекта должен быть свой субъект управления;
- 2) у каждого субъекта должен быть свой объект управления или их группа, но объединяемая по каким-либо существенным признакам (территориальный, функциональный и т.п.);
- 3) каждый субъект и объект управления должны иметь определенный и четко очерченный перечень взаимных прав и обязанностей, ответственности в сфере управления.

Исключение из этих правил приводит к параллелизму или дублированию.

*Параллелизм* — это одновременное выполнение одинаковых работ или функций по отношению к одним и тем же объектам, звеньям разных уровней управления.

*Дублирование* — одновременное выполнение одинаковых работ или функций по отношению к одним и тем же объектам управления разными звеньями одного и того же уровня управления независимо друг от друга.

Использование параллелизма и дублирования в управлении деятельностью организации допустимо в необходимых случаях и в разумных пределах (например, для повышения устойчивости системы управления); во всех остальных случаях это приводит к снижению качества и эффективности работы в организации.

### **Контрольные вопросы**

1. Кто впервые рассмотрел управление как науку?
2. Какие школы управления были сформированы? Назовите их основоположников.
3. Кто является основоположником управленческой науки в России?
4. Кто повлиял на развитие управленческой мысли в России?
5. Что представляет собой управление с юридической, социологической и экономической точек зрения?
6. Что понимается под управлением в общем смысле?
7. Как определяется социальное управление в широком и узком смыслах?
8. Кто является субъектом управления?
9. Какие виды управленческой деятельности различают? Охарактеризуйте их.
10. Чем обусловлено особое положение руководителя как субъекта управления?
11. Какие уровни управления существуют в организации? Назовите представителей каждого уровня.
12. Кто или что является объектом управления в системе социального управления?
13. Какие существуют правила взаимосвязи субъектов и объектов управления?

## ФУНКЦИИ, ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 2.1. Функции управленческой деятельности

Структурная динамика управленческой деятельности органично взаимосвязана с выполняемыми ею функциями. Их единство и взаимообусловленность (функция порождает соответствующую структуру) образуют сложную и многогранную систему управленческой деятельности.

Одна из основных функций управленческой деятельности состоит в обеспечении целеполагания, которое достигается силами и средствами, имеющимися в распоряжении управляемой подсистемы.

На первом этапе управленческой деятельности ставится цель — определить параметры оптимального функционирования и пути развития объекта, т. е. создать модель его будущего состояния. Следовательно, те работы, которые должны выполнить субъекты управления, составляют содержание основополагающей функции управления — *целеполагание*.

Целеполагание определяет все стадии управленческой работы: информационную, организационную, регулятивную, координационную, контрольную и является основой главного принципа управления — системности.

Функция целеполагания и целеосуществления предусматривает реализацию:

1) целей-ориентаций, выражающих общие интересы и устремления входящих в состав управляемой организации людей, групп и подразделений;

2) целей-заданий — планов, предписаний, поручений, задаваемых управляемой подсистеме ее управляющей системой или вышестоящей организацией;

3) целей-систем, обеспечивающих стабильность, целостность, устойчивость, динамику управляемой системы, устанавливаемые управлением и необходимые для функционирования структуры той или иной организации (фирмы, предприятия, корпорации и т. д.).

Четкое согласование всех трех компонентов этой функции является важнейшей задачей управления.

*Административная функция* отражает деятельность управленческой структуры на основе законодательства в области труда и нормативных актов, регулирующих кадровую сферу, и склады-

вающиеся трудовые отношения, в том числе согласование штатного расписания, организацию, прием, увольнение работников, передвижение кадров, соблюдение трудового законодательства и т.п.

Управленческая деятельность неосуществима без выполнения *информационно-аналитической функции*, которая гарантирует приток информации из окружающей социальной среды в конкретную организацию, а также информационное обеспечение управленческой структуры, подчиненных ей структурных подразделений и отдельных индивидов, включенных в состав данного предприятия, фирмы, корпорации и т.п. Без этого невозможно целеполагание и сплочение членов организации для решения поставленных перед нею задач.

*Социальная функция* управления заключается в социальной поддержке и защите работников, создании условий для их эффективного труда, определении уровня заработной платы, социальных льгот, организации отдыха работников, оздоровлении работающих и их семей.

*Прогнозирование* — определение возможных изменений в окружающей среде, например конъюнктуры рынка, и соответствующей этому трансформации задач и действий данной организации, в том числе в ее кадровом потенциале, подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников, планировании их служебной карьеры.

*Планирование* — процесс выбора целей конкретной системы (организации) и решений, необходимых для их достижения.

*Мотивационно-стимулирующая функция* — успешная реализация управленческой деятельности, предполагающая создание необходимых условий (материально-технических, финансовых, социально-психологических, бытовых и т.д.), побуждающих сотрудников к активной и эффективной трудовой деятельности посредством экономических (заработная плата, премия), моральных (награда, почетное звание) и иных рычагов, в первую очередь, с учетом необходимости оценки работы в соответствии с ее качеством, эффективностью и результатом.

К функциям управления также относятся:

- корректирующая деятельность управляемой системы (организации), направленная на недопущение срывов и невыполнения порученных заданий, на повышение эффективности и качества работы всех подразделений и звеньев объекта управления;
- удерживание возможных отклонений в функционировании системы (организации) в ее определенных пределах, обеспечивающих сохранение ее целостности, качественной специфики и динамической устойчивости;
- обеспечение компетентности и дисциплины должностных лиц организации в их повседневной служебной деятельности;

- осуществление контроля подразделений в организации, обеспечивающего упорядочивание и эффективное взаимодействие ее элементов с помощью нормативного (в том числе правового) регулирования;
- создание благоприятного климата для успешной работы всех сотрудников организации, способствующего достижению высоких результатов в деятельности организации;
- обеспечение целостности системы (организации), сохранение специфики ее деятельности и упрочение темпов ее развития;
- повышение качества и эффективности служебной деятельности. Эта функция включает в себя разработку прогнозов и оценок внешне- и внутрифирменных изменений, формулировку и реализацию предложений и планов по совершенствованию организации труда, по ориентационным изменениям в структурных подразделениях, улучшению мотивации и стимулирования всех направлений деятельности организации, обеспечению высокой эффективности ее деятельности.

Оптимальное соотношение рассмотренных функций управленческой деятельности предполагает их интеграцию на основе использования возможностей и пределов каждой из них, их сочетания и взаимодействия. Например, руководитель организации (завода, банка, торговой фирмы) заинтересован в том, чтобы как можно больший объем управленческих решений (распоряжений, заданий, указаний) перевести из формы разовых воздействий в форму оптимально действующей системы в соответствии с целями, стоящими перед данной организацией.

Существует и другая классификация функций управления.

*Социально-экономическая функция* заключается в раскрытии, выражении и разрешении противоречий между потребностями, интересами, ценностными ориентациями людей и существующей системой экономических отношений.

*Социально-политическая функция* приводит в движение социальные силы общественного развития, повышает их эффективность.

*Духовно-идеологическая функция* заключается в упорядочении жизнедеятельности общества, воздействии на его развитие, использовании субъективных факторов поведения человека и его отношения к деятельности.

*Социальная функция* осуществляется путем регулирования отношений между отдельными общностями людей в соответствии с главными целями развития того или иного общества.

Таким образом, функции социального управления играют значительную роль в удовлетворении потребностей общественной системы, составляющих ее классов, социальных групп, индивидов.