

УДК 65.01:352.075

СОЦИОТЕХНИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Шаповалов В.И., Матющенко Н.С.

*Сочинский государственный университет, Сочи,
e-mail: shapovalov_vi@mail.ru, subtropic777@rambler.ru*

Рассматривается правомерность и необходимость использования идей менеджмента в современном муниципальном управлении. Отмечается, что встроенная в общество традиция авторитаризма и единоначалия выступает непреодолимым барьером реализации муниципального управления на основе всемерного развития личности человека как центрального звена управленческого процесса. Понятие человеческого фактора, как правило, декларируется, но на деле не реализуется в полной мере, так как руководители имеют слабое представление о специфике управления человеческими системами (персоналом). Предлагается социотехническая концепция (СТ-концепция) как комплекс ключевых научных положений и установок социально-экономического мышления к анализу, проектированию и управлению трудовой деятельностью в системе взаимодействующих по принципу синергизма двух подсистем: социальной и технико-технологической. Синергетический эффект является критерием успешности управленческих действий. Цель управления заключается не в повышении эффективности функционирования каждой из выделенных подсистем, а в оптимизации их совместной работы. С позиции детерминистического анализа рассматривается история развития идей СТ-концепции на фоне изменяющихся парадигм в теории муниципального управления. Описание процесса управления в виде двух системно взаимодействующих подсистем простой математической моделью показывает, что содержательно два типа управления находятся в диалектической взаимосвязи и определяют общую конкурентоспособность муниципального управления. Причем если производственный фактор может быть в принципе рассчитан, то человеческая переменная вносит в процесс управления вероятностную неопределенность и делает процесс муниципального управления множественно детерминированным.

Ключевые слова: социотехническая концепция, социотехническая система, менеджмент, муниципальное управление, человеческий фактор, управленческая парадигма, детерминистический анализ, синергизм, оптимизация, социальная подсистема, технико-технологическая подсистема, модель социотехнической системы, конкурентоспособность

SOCIO-TECHNICAL CONCEPT OF MUNICIPAL GOVERNANCE

Shapovalov V.I., Matyuschenko N.S.

Sochi State University, Sochi, e-mail: shapovalov_vi@mail.ru, subtropic777@rambler.ru

The article considers the legitimacy and the implementation need of the ideas of management for modern municipal governance. It is noted that the tradition of autocracy and undivided authority management which is built in society acts as an insuperable barrier for implementation of municipal governance on the basis of all-sided personality development as the key point of management process. The concept of personality in managing process is, as a rule, declared, but in practice not fully implemented as decision-makers often do not have enough knowledge of specifics of human resource management. The socio-technical concept (ST-concept) is suggested as a complex of key scientific regulations and statements of social and economic thinking for the analysis, designing and management of a labor activity by the principle of synergy in system of two interacting subsystems: social and technological. The synergy effect is criterion of success of managerial actions. The purpose of management is not to increase efficiency of each of the allocated subsystems functioning, but in optimization of their joint operation. The history of development of the ideas of ST-concept with the background of the deterministic analysis is considered. The description of management process in the form of two systemically interacting subsystems by the simple mathematical model shows that substantially two types of management are in dialectic interrelation and determine the general competitiveness of municipal governance.

Keywords: socio-technical concept, socio-technical system, management, municipal governance, concept of personality, management paradigm, deterministic analysis, synergy, optimization, social subsystem, technological subsystem, socio-technical system model, competitiveness

В настоящее время идеология менеджмента настойчиво стремится проникнуть в систему муниципального управления, и также настойчиво многие авторы пытаются выдать эти идеи из системы муниципального управления. Чаще всего, одни авторы объясняют свою позицию схожестью, синонимичностью муниципального управления и муниципального менеджмента и настаивают на ненужности последнего [5]. Другие – загрязнением определения «муниципальное управление» иностранны-

ми словами без видимой, по мнению авторов, надобности. Третьи – бесполезностью использования понятий менеджмента для уже вполне сформированной системы муниципального управления, не видя в идеях менеджмента новых инновационных теоретических и практических возможностей.

Четвертые находятся в состоянии рабочей неопределенности относительно соотношения понятия «муниципальный менеджмент» и активно разрабатывающегося в нашей стране понятия «муниципальное

управление». Эта часть авторов справедливо отмечает важность и незаменимость менеджмента для системы муниципального управления, как его составной части, востребованной временем и особой историей развития советского государственного административно-командного управления, ориентированного исключительно на обязательное достижение наивысшего группового и личного результата (как правило, в ограниченные сроки) – жесткое алгоритмическое административно-командное управление. В отличие от менеджмента, направленного на всемерное развитие личности работающего человека и включающего: демократизацию взаимодействия по иерархии, образование персонала, свободу волеизъявления и пр., что существенно снижает (или оттягивает во времени) достижения конечного результата, – демократическое управление на основе учета человеческого фактора.

Учитывая особенности сложившегося в стране управленческого менталитета, именно административно-командное управление как наиболее простое и, главное, гарантированно эффективное больше всего привлекает сегодняшних руководителей. Действительно, главной чертой российского муниципального управления является встроенная в общество традиция автократизма и единоначалия. Надо отметить, что «менталитет проявляется во всех сферах человеческой и государственной жизнедеятельности, но на государственном уровне наиболее наглядно – в управлении» [6]. Именно автократический управленческий менталитет выступает пока непреодолимым барьером реализации в муниципальном управлении второго из перечисленных подходов – управления на основе всемерного развития личности человека, являющейся центральным звеном управленческого процесса.

Менеджмент по определению выступает как антипод современному муниципальному управлению, представленному в его преимущественно административно-командной форме. Менеджмент, по определению М. Мескона, – это «управление людьми для достижения целей организации...», «управление процессом производства и персоналом в их системной взаимосвязи», «умение руководителя добиваться поставленных целей, используя труд, интеллект, мотивы поведения работников» [3], «способ, манеры обращения с персоналом...» [7], «новая область научного знания, основанная на предположении, что методы мышления... могут и должны быть применены к обучению человека и групп людей...», «деятельность, отличающаяся преимущественно

умственным и творческим характером работы...» [8].

Можно считать, что миссия менеджмента как новой управленческой парадигмы для России состоит в том, чтобы быть противовесом административно-командному подходу в управлении муниципальными образованиями.

Многие авторы указывают на причину благоприятствования (поддержки) со стороны управленческого персонала автократическому подходу в муниципальном управлении. В течение советского периода существования государственного и муниципального управления понятие человеческого фактора, как правило, декларировалось, но на деле не реализовывалось. Да и не могло реализоваться руководящим персоналом, часто имеющим слабое представление о специфике управления человеческими системами (персоналом). А специфика эта объясняется спецификой объекта управления – человека. Например, специфика управления технической системы – техническая, экономической системы – экономическая. По аналогии управление человеком (персоналом) должно исходить из специфики его внутренних структуры и процессов, суть которых – психологическая структура и психические процессы.

В то же время будущие руководители еще на этапе обучения формируют необходимые управленческие компетенции, которые складываются в основном из знаний экономических и технико-технологических, т.е. технократических. Именно на основе технократических традиций, игнорируя психологическую специфику персонала, продолжает преимущественно осуществляться в нашей стране процесс муниципального управления. Это по существу трансляция научного подхода к управлению организациями Ф. Тейлора (1895–1910 гг.) [3], основные идеи которого мало изменились в современном муниципальном управлении.

Понятно, что, имея знания технократического управления, тем более, что они приносят необходимый результат, руководители отстраняются от обучения управлению на основе психологических знаний, что отражает подлинную природу управляемого объекта – человека. Сторонники технократического подхода в управлении не видят, что именно в грамотном использовании человеческого компонента кроется стратегический успех муниципального управления. И именно таким управлением занимается инновационное направление муниципального управления – муниципальный менеджмент, где современные руководители до

сих пор чувствуют себя подлинными дилетантами. Человеческая переменная вносит в процесс муниципального управления неопределенность и делает его трудно предсказуемым. По сути дела любой проект, техническая разработка, нововведение терпят крах, если не принять во внимание (не спрогнозировать) то сопротивление или влияние, которое может оказать поведение человека на эти процессы.

С другой стороны, отождествлять муниципальный менеджмент только с управлением людьми было бы неверно. Муниципальный менеджмент по определению – это сложная система, включающая в себя: управление людьми, технологиями, хозяйством, инновациями, маркетингом, связью с общественностью и пр. Перенос центра тяжести преимущественно на управление людьми на современном этапе развития муниципальных образований необходим, т. к. на сегодняшний день это наиболее слабое звено, от которого принципиально зависит как текущая, так и стратегическая эффективность/неэффективность всего муниципального управления.

Вспомним, именно с определения места и роли человека начиналось формирование новой системы муниципального управления в рыночной среде. Цель нового муниципального управления – убрать технократические пережитки административно-командной системы и перейти на подлинно гуманную человекоцентрированную систему управления, основные идеи которой в существующую систему управления привносит менеджмент. В.А. Штроо справедливо отмечает, что человекоцентрированный подход на сегодняшний день должен быть одним из основополагающих подходов в работе муниципальных учреждений [10].

Таким образом, обращение к менеджеру как панацее от наших управленческих «бед» вполне закономерно. Речь не идет о замене муниципального управления на муниципальный менеджмент, речь идет о вкраплении идей, принципов, подходов и пр. менеджмента в существующую систему муниципального управления, создании такой концептуальной парадигмы, которая бы учитывала в нужных (измеряемых) пропорциях элементы менеджмента в муниципальном управлении.

Проблема России в том, что она пропустила психологическую парадигму 50-х годов прошлого века в концептуальном подходе к управлению, которая призвана рассматривать человека как первичную особую ценность. И если до 50-х годов человек выступал как формальный элемент системы

управления, отдельный материальный ресурс, то сегодня это особая специфическая система, которая требует и особых современных технологий управления, таких же, как и сама система – социальных, психологических и гуманистических.

Далее переходим к рассмотрению социотехнической концепции (СТ-концепции) – концептуальной парадигмы, которая учитывает в нужных (измеряемых) пропорциях и элементы муниципального управления, и элементы менеджмента в муниципальном управлении.

Попытки внедрения СТ-концепции в муниципальное управление России предпринимались с конца прошлого столетия вместе с развитием менеджерской парадигмы в управлении организациями и как ее наиболее адекватное отражение. Предпосылками развития СТ-концепции в современной России явились: переход экономики к рыночным отношениям, демократизация жизни общества, ориентация производства и сферы услуг на человеческий фактор и др.

Муниципальное управление также переориентировалось в этом направлении и в качестве основной цели стало позиционировать направленность прежде всего на благо социума. Муниципальное управление – «это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов...» [5]. Однако в реальности менеджмент как особый элемент муниципального управления в России постепенно нивелируется, если не сказать мягко – отвергается частью специалистов.

По нашему мнению, основная задача менеджмента, как системы управления в новых рыночных условиях развития страны, не конкурировать с какими бы то ни было направлениями управления – муниципальным, государственным, общественным и др., а внедрить в сознание всех управленцев принцип ориентации на человека, как основной приоритетной рабочей единицы любой функционирующей системы управления. И здесь споры ни к чему не приведут. Если мы хотим на равных конкурировать по всем направлениям (экономическому, социальному, техническому, технологическому и др.) с Западом, нам требуется наладить высокую конкурентоспособность работающего персонала и прежде всего руководителей.

Дело в том, что многие наши перспективные и вполне конкурентоспособные как экономические, так и технические проекты терпят фиаско именно по причине слабой социально-психологической поддержки (сопровождения) этих разработок. В эпоху сетевых коммуникаций это непростительный промах.

Кстати, отношение к перспективам проникновения менеджмента в российское управление организациями разное: сомнительное истораживающее в литературе по экономике, экономике управления; и обнадеживающее, инновационное в литературе по психологии, социологии и др. Это объясняется тем, что экономисты, взявшие на вооружение исключительно удобную для достижения своих целей административно-командную систему (по сути, технократический подход), не видят и не хотят видеть стратегический потенциал человеческого ресурса. А если и видят, то чувствуют, что подлинный учет человеческого фактора в управлении требует дополнительных экономических затрат, на которые управленцы не идут. Это есть чисто технократический подход: главное – результат в виде прибыли.

СТ-концепция – это комплекс ключевых положений или установок социально-экономического мышления, а в целом научный подход к анализу, проектированию и управлению трудовой деятельностью в системе взаимодействующих по принципу синергизма двух подсистем: социальной (люди, отношения между ними, социальные установки и пр.) и технико-технологической (совокупность инструментов и технологий, реализующих управленческую деятельность). По мнению О.С. Виханского и др., общество, государственные и муниципальные учреждения и их подструктуры могут рассматриваться как примеры социотехнических систем (СТС) [1].

Цель управления заключается не в повышении эффективности функционирования каждой из выделенных подсистем, а в оптимизации их совместной работы, направленной на обязательное получение синергетического эффекта, который и является критерием успешности управленческих действий. В методологическом плане этот тезис отражается в принципе «адекватного соответствия между формой деятельности организации и ее техническим базисом» как условия повышения конкурентоспособности организации [4].

Таким образом, идея СТ-концепции заключается в стремлении показать важность как технического, так и социального аспектов в управлении организацией, показать, что основная цель социотехнической системы – это управление организацией на основе максимизации эффективности работы двух подсистем. Под этим подразумевается, что организация будет функционировать наилучшим образом только тогда, когда социальная и техническая системы построены так, чтобы их функционирование давало синергетический эффект.

Социотехническая система – это один из вариантов модели муниципального образования как социально-экономического объекта, обладающего определенными свойствами. Это некоторая абстракция, созданная для исследования и анализа целей, задач, проблем, функций управления в социально-экономической сфере муниципального образования [1].

В практическом плане под СТС понимается любое муниципальное образование, представляющее собой единую организационную структуру, элементы которой взаимосвязаны и совместно функционируют (по «принципу симбиоза») для достижения поставленной цели [3]. Модель включает в себя две взаимосвязанные подсистемы – социальную и производственную (технотехнологическую). К задачам социальной подсистемы относятся: формирование кадровой стратегии, мотивация, принятие решений, коммуникации, стиль деятельности, социально-психологический климат, оценка персонала и др. К задачам производственной подсистемы относятся: целеполагание, планирование, реализация планов, финансовая стратегия, контроль, нововведения, маркетинг и др.

Развитие муниципального менеджмента и вместе с ним СТ-концепции проходило на фоне изменяющихся парадигм в теории управления и они, безусловно, впитывали в себя идеи и принципы той или иной господствующей в обществе управленческой парадигмы. Так с позиции детерминистического анализа:

– технократический подход в управлении реализует жесткую линейную детерминацию поведения человека в зависимости от внешней среды, которое рассматривалось как функция «простого элемента системы»; в задачу СТС входило осуществление жестко детерминированной цепочки действий в ответ на однозначные требования рабочей ситуации;

– гуманистический подход направлен на реализацию преимущественно человеческого фактора в процессе управления; СТС принимала во внимание определяющее значение способностей человека, как важного звена эффективного функционирования всей организационной структуры;

– системный подход направлен на примирение двух крайних позиций, рассматривая муниципальное управление как результат множественной социо-технотехнологической детерминации; СТС выступает как важный интегрирующий фактор, определяющий особенности совместного функционирования сотрудников и технико-технологической подсистемы

в конкретных социально-экономических условиях внешней среды.

Рассмотрим еще один аспект значимости СТ-концепции муниципального управления в современных условиях «информационного бума» и коренной перестройки основ информационного взаимодействия. Примером реализации системного подхода в современных условиях мощного развития информационных технологий можно считать качественное развитие СТС – трансформацию «простого» взаимодействия сотрудников в информационное взаимодействие, опосредованное компьютерными технологиями. Например, часто сложно определить вклад в принятие управленческого решения интеллекта человека или «интеллекта» машины (компьютера). Совместная деятельность, оценка и продуцирование управленческой информации, планирование общей деятельности, оценка и предвосхищение действий партнеров или конкурентов, принятие решений в той или иной мере детерминируется современными разнообразными «умными» информационными системами (программами), что позволяет говорить о новой форме информационно-управленческого взаимодействия в СТС – взаимодействия на основе «гибридного интеллекта» [2], а СТС рассматривать как систему гибридного интеллекта.

Трудно возразить, что сетевые коммуникации в СТС на основе гибридного интеллекта являются определяющими в профессиональном взаимодействии персонала, в решении задач обмена информацией для согласования социальных и производственных действий работников, в целом представляют собой форму организации совместной деятельности группы, участвуют в координации и регуляции социотехнического взаимодействия. Основным продуктом информационного взаимодействия руководителей являются принимаемые ими решения по управлению социотехнической системой.

Представление процесса управления в виде двух системно взаимодействующих подсистем позволяет описать его простой математической моделью:

$$P_{\text{СТС}} = P_{\text{ч}} * P_{\text{р}}$$

где «P_ч» – вероятность безотказной работы (надежность) человеческого звена СТС (социальные компетенции); «P_р» – вероятность безотказной работы (надежность) производственного (технично-технологического) звена СТС (профессиональные компетенции) [9].

Из формулы видно, что снижение надежности по одной из составляющих существенно снижает надежность системы в целом. Таким образом, индекс надежности СТС (P_{СТС}) характеризует связь и за-

висимость двух факторов управленческой деятельности не только по принципу взаимозависимости, но и по принципу взаимодействия.

Содержательно два типа управления находятся в диалектической взаимосвязи и определяют общую конкурентоспособность муниципального управления. Обобщенный результат конкурентоспособности – это интегральный показатель, учитывающий своим значением одновременно и уровень конкурентоспособности в области профессиональных компетенций, и конкурентоспособность в области социальных (личностных) компетенций.

Важное следствие, которое необходимо сделать на основе анализа СТС, заключается в том, что человеческий фактор, наряду с производственным (технично-технологическим), является важным для успешного функционирования муниципального образования. Недооценка человеческого фактора приводит к таким же печальным последствиям, как и недооценка производственного. Но если производственный фактор в рамках допущений, имеющих место в существующих экономических моделях, может быть в принципе рассчитан, то человеческая переменная вносит в процесс управления вероятностную неопределенность и делает процесс муниципального управления мно-жественно детерминированным.

Список литературы

1. Виханский О.С. Менеджмент [Текст]: учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. – М.: Гардарики, 2010. – 320 с.
2. Гибридные адаптивные интеллектуальные системы. Часть 1. Теория и технология разработки [Текст] / П.М. Клачек, С.И. Корягин, А.В. Колесников, Е.С. Минкова. – Калининград: Балтийский федеральный университет им. Иммануила Канта, 2011. – 375 с.
3. Мескон М.Х. Основы менеджмента [Текст] / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Вильямс, 2012. – 672 с.
4. Мильнер Б.З. Теория организации: учебник [Текст] / Б.З. Мильнер. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 848 с.
5. Постовой Н.В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция [Текст] / Н.В. Постовой. – М.: Юриспруденция, 2014. – 142 с.
6. Прохоров А.П. Русская модель управления [Текст] / А.П. Прохоров. – М.: Студия Артемия Лебедева, 2014. – 496 с.
7. Управление организацией [Текст]: учебник / А.Г. Поршнева, Г.Л. Азоев, В.П. Баранчев и др.; под ред. Н.А. Саломатина – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 736 с.
8. Фатхутдинов Р.А. Управление конкурентоспособностью организации [Текст]: практикум / Р.А. Фатхутдинов. – М.: Маркет ДС, 2008. – 208 с.
9. Шаповалов В.И. Компетентностные характеристики конкурентоспособности руководителя [Текст] / В.И. Шаповалов // Sochi Journal of Economy. – 2012. – № 1. – С. 81–90.
10. Штроо В.А. Человекоцентрированный подход и практика управления персоналом в российских организациях [Текст] / В.А. Штроо // Организационная психология. – 2016. – Т. 6. № 3. – С. 91–104.

References

1. Vihanskij O.S. Menedzhment [Tekst]: uchebnik / O.S. Vihanskij, A.I. Naumov. M.: Gar-darika, 2010. 320 p.
2. Gibridnye adaptivnye intellektualnye sistemy. Chast 1. Teorija i tehnologija razra-botki [Tekst] / P.M. Klachek, S.I. Korjagin, A.V. Kolesnikov, E.S. Minkova. Kalinin-grad: Baltijskij federalnyj universitet im. Immanuila Kanta, 2011. 375 p.
3. Meskon M.H. Osnovy menedzhmenta [Tekst] / M.H. Meskon, M. Albert, F. Hedouri. M.: Viljams, 2012. 672 p.
4. Milner B.Z. Teorija organizacii: uchebnik [Tekst] / B.Z. Milner. M.: NIC INFRA-M, 2013. 848 p.
5. Postovoj N.V. Municipalnoe upravlenie: planirovanie, sobstvennost, kompeten-cija [Tekst] / N.V. Postovoj. M.: Jurisprudencija, 2014. 142 p.
6. Prohorov A.P. Russkaja model upravlenija [Tekst] / A.P. Prohorov. M.: Studija Artemija Lebedeva, 2014. 496 p.
7. Upravlenie organizaciej [Tekst]: uchebnik / A.G. Porshnev, G.L. Azoev, V.P. Barancheev i dr.; pod red. N.A. Salomatina 4-e izd., pererab. i dop. M.: NIC INFRA-M, 2016. 736 p.
8. Fathutdinov R.A. Upravlenie konkurentosposobnostju organizacii [Tekst]: praktikum / R.A. Fathutdinov. M.: Market DS, 2008. 208 p.
9. Shapovalov V.I. Kompetentnostnye karakteristiki konkurentosposobnosti rukovodite-lja [Tekst] / V.I. Shapovalov // Sochi Journal of Economy. 2012. no. 1. pp. 81–90.
10. Shtroo V.A. Chelovekocentrirovannyj podhod i praktika upravlenija personalom v rossijskikh organizacijah [Tekst] / V.A. Shtroo // Organizacionnaja psihologija. 2016. T. 6. no. 3. pp. 91–104.