

N.L. Zakharov, D.N. Zakharov, S.L. Miloslavsky
REGULATION AS FORM OF SOCIAL ADMINISTRATION

Nikolay Zakharov – professor, Personnel Management Department, St. Petersburg State University of Economics, Doctor of Sociology, professor, St. Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Dmitry Zakharov – leading personnel manager, Stroyservis, plc, St. Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Sergey Miloslavsky – deputy manager, St. Petersburg State Foundation of Capital Construction and Reconstruction, Doctor of Economics, St. Petersburg; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

The research is dedicated to the concept of regulation within the category of management. The relevance of the study is determined by the authors' intention to apply categorial analysis of the sociology of management to defining the concept of regulation. Therefore, the aim of the research is to determine the place, role and functions of regulation in the system of concepts used in sociology of management.

We consider the main characteristics of regulation in the system of administration as a management form. We make the key conclusion that regulation is a specific kind of management based not on direct pressure but on recommendations and rewards for necessary actions and public reprimand of acts preventing necessary actions.

Keywords: regulation, management, sociology of management, social management, administration, management, bureaucracy.

Н.Л. Захаров, Д.Н. Захаров, С.Л. Милославский
РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ФОРМА
СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Николай Львович Захаров – доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры управления персоналом ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Дмитрий Николаевич Захаров – ведущий менеджер по подбору персонала ООО «Стройсервис», г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Сергей Львович Милославский – заместитель управляющего Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Фонд капитального строительства и реконструкции», доктор экономических наук, г. Санкт-Петербург; **e-mail: dekanat205@yandex.ru.**

Статья посвящена исследованию понятия «регулирование» в рамках содержания категории управления. Актуальность статьи определяется стремлением авторов применить категориальный анализ социологии управления к формированию определения понятия регулирования. Поэтому цель статьи – выявить место, роль и функции понятия «регулирования» в системе понятий социологии управления.

В статье определяются основные характеристики регулирования в системе администрирования как формы управления. Авторы делают ключевой вывод: регулирование – это особый вид управления, основанный не на прямом давлении, а на рекомендации и поощрении необходимых действий и общественном порицании деяний, мешающих необходимым действиям.

Ключевые слова: регулирование; управление; социология управления; социальное управление; администрирование; менеджмент; бюрократия.

Проблема социального управления постоянно привлекает внимание ученых. В этой связи весьма интересна диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук М.А. Савиной «Совершенствование системы социально-

го управления учреждениями культуры» [12]. Данную диссертацию можно рассматривать как отправную точку для исследования понятия «регулирование» как формы социального управления. Поэтому примем за исходные ряд определений, сформулированных в автореферате указанной диссертации.

Во-первых, «к управляемым культурным процессам относятся: «производство, хранение, распределение и освоение социокультурных знаний, ценностей и т.д.» [12. С. 7].

Во-вторых, трудно не согласиться с тем, что «приоритетными для учреждений являются социокультурные цели: переустройство в соответствии с потребностями общества; обеспечение лидирующих позиций на территории региона; непрерывный прогресс; завоевание доверия потребителей услуг; предоставление условий для полноценного досуга граждан; интеграция молодежи в социокультурную жизнь общества» [12. С. 11].

В-третьих, в целом принимается формула, зафиксированная в автореферате: «Основопологающим содержанием концепции социального управления учреждениями культуры являются целенаправленные воздействия на социокультурные процессы, обеспечивающие, с одной стороны, реализацию творческого потенциала персонала, с другой, – ориентацию на потенциального потребителя (внешнюю среду)» [12. С. 11]. Вместе с тем, в нашем случае управление принимается исключительно в форме регулирования. Так же в целом принимается идея М.А. Савиной – «ориентация на потенциального потребителя», причем понимается под «потребителем» то, что для выполнения функции «поддержания образца» (т.е. формирования в человеке «должного») необходимо использовать средства «адаптации», маркетинга, рынка, т.е. ориентации на «организм», на желания, интересы, принцип «хочу» [12. С. 10–12].

В четвертых, полностью принимается то, что «основополагающими социальными функциями учреждений культуры являются: идеологическая, воспитательная, образовательная, развивающая, мотива-

ционная, эстетическая, коммуникативная, развлекательная» [12. С. 11].

Отталкиваясь от общих принципов, зафиксированных у других исследователей данной проблематики, отметим, что неоднократные изменения в органах социального управления, к сожалению, не реформировали этот административный аппарат, а скорее создали в нем излишнее напряжение, не оказывающее благотворного влияния на его управленческие функции. Поэтому и источники ресурсов, и организационные механизмы, посредством которых осуществляется социальное управление, нуждаются в модернизации. «Это свидетельствует о том, что в настоящее время важнейшими задачами государства ... являются создание социально-оправданных (тех, которые отвечают требованиям современности и пользуются спросом у потребителя) учреждений культуры, общественных организаций для поддержки учреждений культуры, поддержка социального партнерства в сфере культуры, формирование понимания «духовных и культурных ценностей»; сохранение культурного наследия, организация предпринимательской деятельности» [2].

Отсюда следует, что «разработка такой перспективной модели учитывает ряд моментов, определяющих особенности регулирования социокультурных процессов в обществе. Прежде всего, эта модель включает самоуправляемые, саморазвивающиеся структуры, которые, объединившись с государственной системой управления, способны образовать единую систему регулирования культурной деятельности на региональном уровне. В связи с этим возлагается ответственность за культурную деятельность не только на систему управления» [2. С. 24–25].

С необходимостью возникает объективная детерминация изменения взаимоотношений субъектов управления. Их основой становится что-то вроде «общественного договора», дающего возможность свободного выбора занятий, характера решаемых задач, выполняемых функций и т.п. Такой «общественный договор» формирует объективные условия, обеспечивающие возможности проявления творче-

ских способностей, самореализацию субъектов деятельности.

Такой способ социального управления обеспечивает возникновение и упрочение горизонтальных отношений и координационных связей между субъектами деятельности на базе взаимответственности. Эти связи, отношения выигрывают, если будут строиться не на административно-командной системе, жестко регламентирующей социальную деятельность командами сверху, а на базе регулирования и самоорганизации, исходящей от инициативы «снизу».

Изменения в сфере социального управления с необходимостью требуют смены парадигмы управления с директивной на регулируемую. И как следствие – формирование такой системы управления, которая строится на регулировании культурных процессов.

Здесь мы сталкиваемся с исследовательской проблемой. С одной стороны, управлять социальной сферой необходимо именно для того, чтобы способствовать ее саморазвитию, основанному на самоорганизации. Но «командовать» нельзя, иначе это убивает социальную сферу. Используем точный термин для данного исследования – сферу культуры мы можем «регулировать».

Под регулированием, в самом общем смысле, как исходная точка, нами понимается такая форма управления, при которой субъект управления задаёт определенные системные параметры объекту управления для его самоорганизации. И в этих параметрах объект уже действует как самостоятельный субъект.

Анализ социологического понятия «регулирование» предполагает необходимость оттолкнуться от дефиниций «регулирования» в других сферах научного знания. «Регулирование» достаточно распространенное понятие, используемое во многих областях науки – и в технической сфере, и гуманитарной, и социально-экономической. Такая широта использования данного понятия привела к его полисемантичности, что вызывает некоторые трудности при его использовании. Однако у этого понятия имеются ключе-

вые смыслы, имеющие устоявшиеся и принятые значения. Именно эти значения отражены в ведущих энциклопедических словарях. Итак,

- «Регулирование, лат., приведение в порядок» [6].

- «РЕГУЛИРОВАТЬ, рую, руешь, сов. и несов., что [от латин. *regula* – правило] (книжн.). Упорядочить (упорядочивать), направить (направлять) что-н., воздействовать на что-н. с целью внести порядок, правильность, систему в движение, деятельность или развитие какого-н. явления. *Р. ход машины. Р. рыночные цены. Р. уличное движение*» [11].

Это самые общие значения, в которых прослеживается главный смысл – «целенаправленное упорядочивание какого-либо объекта». Это смысл сохраняют и понятия «регулирования», используемые в различных научных сферах:

В технической сфере, например:

- «Регулирование автоматическое (от нем. *regulieren* – регулировать, от лат. *regula* – норма, правило), поддержание постоянства (стабилизация) некоторой регулируемой величины, характеризующей технический процесс» [7].

- «Регулирование рек. Регулирование рек, выправление рек, совокупность мероприятий по упорядочению русел рек в целях рационального их использования в интересах народного хозяйства» [9].

В области права:

- «Регулирование дорожного движения. Регулирование дорожного движения, система организационно-технических мероприятий, направленных на повышение скорости и безопасности движения. Сущность *Р. д. д.* заключается в том, чтобы *обязывать*» [8].

В экономико-правовой сфере:

- Правовое регулирование трудовых отношений предполагает «создание необходимых правовых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений и интересов государства» [13. Ст. 1].

В экономической области:

- «Регулирование экономики – управляющее, корректирующее воздействие на экономику со стороны органов

управления с целью поддержания протекающих в ней процессов на определенном уровне или предотвращения, подавления неблагоприятных явлений» [10].

- «Валютное регулирование, одна из форм государственного регулирования международных экономических отношений, выражающаяся в регламентировании международных расчетов и порядка совершения операций с валютой и другими валютными ценностями» [14].

- «Бюджетное регулирование, предоставление средств из государственных доходов или доходов вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам для сбалансирования их доходов и расходов» [1].

- «РЕГУЛИРОВАНИЕ – форма целенаправленного, управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и развитие его посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей). Р. представляет собой т. н. «косвенное» управление наряду с «прямым» – через задание объекту требуемого результата и путей его достижения. Посредством Р. создаются возможности и ограничения деятельности, которые должны вызвать в управляемом объекте мотивацию и целеполагание, желаемые с т. зр. субъекта управления. Использование методов Р. предполагает высокую степень самостоятельности управляемых объектов, развитые самоуправление и самоорганизацию в них» [5].

Во всех этих разнообразных, на первый взгляд, определениях, заложен смысл – «целенаправленное упорядочивание». Вместе с тем эти частные определения содержат еще один общий смысл – регулирование понимается как одна из форм управления. Причем это такая форма управления, которая имеет ряд отличительных особенностей:

- не стремится к новому результату, а ориентирована на поддержание установленного порядка. Так, например, управление проектом ориентировано на создание нового продукта, а регулирование дорожным движением – на поддержание status quo;

- понятие регулирования относится

не столько к объекту, сколько к процессу; другими словами, такая форма управления, с помощью которой осуществляется целенаправленное воздействие на те или иные процессы (для поддержания постоянства их протекания).

- результат регулирования не имеет универсального количественного показателя. Например, цель управления предприятием – прибыль, что является универсальным количественным показателем, применимым к любому предприятию. При оценке результатов регулирования трудовых отношений необходимо создавать комплекс количественных показателей зачастую для каждой ситуации, при этом в другом случае этот комплекс может быть неприменим;

- регулирование – это исключительно косвенное воздействие на процесс управления.

В этой связи, опираясь на сложившиеся определения и, прежде всего, принимая ключевым определение Пригожина, сформулируем начальное понимание регулирования, являющегося базовым для данной работы: «Регулирование – разновидность управления (а значит, целенаправленного воздействия), по своей сути, для упорядочивания и поддержания постоянства какого-либо процесса; основными признаками регулирования являются, во-первых, косвенное воздействие, во-вторых, использование сложных систем количественных показателей для оценки результатов» [5].

На сегодняшний день существует множество подходов к классификации управления. Примечательно, что, рассматривая государственные учреждения, М.А. Савина [12] определяет их как бюрократическую организацию, по сути перенося на них идеальный тип бюрократии М. Вебера. Необходимо заметить, что «идеальный тип» – это не реальная система, поэтому такое понимание имеет иную методологическую базу, нежели структурно-функциональный подход, избранный в данной работе. Кроме того, слово «бюрократия» в современном и научном, и бытовом языке приобрело негативный оттенок, также обладает многозначно-

стью, описание которой с необходимостью будет уводить от исследуемой проблемы. Для цели данной работы представляет интерес изыскания профессора Кравченко, который исходит из критерия характера управления: «управление – самая общая категория нашей науки, а менеджмент и административная система представляют экономико-культурные варианты ее в рыночном и нерыночном обществах соответственно» [4]. Развивая эту мысль, Н.Л. Захаров, опираясь на принципы Анри Файоля [16], утверждает, что «управление может быть направлено либо на процесс, либо на результат, а собственно менеджментом следует именовать управление, нацеленное на результат. А вот управление, ориентированное на процесс, – администрированием» [3]. В первом случае, менеджмент – это получение нового результата. Этот результат представлен в виде четко осознаваемой цели, которая описывается принятыми универсальными количественными параметрами (например, цель предприятия – прибыль, ясно осознаваемый результат, характеризуемый универсальным количественным параметром; или цель политической партии – привлечение как можно большего числа политических сторонников, где показателем успешной деятельности партии может быть количество членов или сторонников).

В свою очередь, администрирование предполагает не создание нового продукта и не увеличение его количества, а поддержание постоянства процесса. А поэтому администрирование всегда опирается на систему ограничений, правил действия, разрешений или запретов. Т.е. администрирование должно четко показывать, что запрещено, что разрешено, что приоритетно, что незначимо, как можно делать, как нельзя. В основе администрирования лежит сложная нормативно-ценностная система. Такая система в зависимости от видов деятельности может быть технической (как осуществлять производственный процесс того или иного продукта), юридической (как осуществлять те или иные виды деятельности в пределах того или иного государства), нравственной

(как вести себя в социальном окружении). Поэтому менеджмент оценивается по эффективности, администрирование – по степени следования должному.

Примечательно, что административные системы, ориентированные на результат, с необходимостью снижают качество своей работы, а иногда и подвергаются коррупции. Например, если рассматривать деятельность медицинского учреждения не как административного, а как менеджерского, то перед врачами ставятся цель – прием определенного количества пациентов. Ориентир врача в данном случае – количество пациентов, а не лечение их. Такой подход ведет к снижению качества. А если оплату труда врача поставить в зависимость от количества пациентов, то открывается возможность для «приписок», и стремление врача ориентироваться только на «денежное» лечение, что является источником коррупции. Необходимо подчеркнуть, что здесь не врач «плохой», а система – в данном случае административная система, включившая в себя цели менеджмента.

Кроме данной проблемы, администрирование несет в себе еще одну опасность. Администрирование адекватно функционирует до тех пор, пока нормативная система постоянно совершенствуется – отмирают одни нормы и ценности, возникают другие (как клетки в организме), но постоянно поддерживается status quo. Как только это процесс замедляется и перестает адекватно реагировать на изменение внешней среды или возникают такие нормы и ценности, которые препятствуют адекватному реагированию на влияние среды и нормальному функционированию системы (это можно назвать «злокачественными образованиями») – административная система превращается в бюрократическую.

С этой точки зрения, регулирование – это разновидность администрирования, а не менеджмента. Наиболее ярким примером успешной деятельности административной системы по регулированию является деятельность Правительства СССР, направленная на сбалансированность послевоенной экономики конца 40-х гг. под

руководством Н.А. Вознесенского. Другой пример – деятельность Федерального резервного фонда США. ФРФ призван поддерживать финансы США в зоне стабильности и чутко реагировать на изменения внутренней и мировой конъюнктуры. Примечательно, что несмотря на силу мирового кризиса в настоящее время финансы США, в значительной мере благодаря ФРФ, не скатились на уровень 20-х гг. XX века. Неудачный пример деятельности административной системы – система Госплана Советского Союза, которая утратила свое влияние на экономику страны в результате кризиса конца 80-х годов прошлого века в нашей стране. Оба примера наглядно показывают – если административная система использует регулирование, она способна поддерживать *status quo* даже в условиях крайне неблагоприятной среды. Если она отказывается от регулирования (т.е. косвенного управления на основе совершенствования системы норм и ценностей) и прибегает к менеджменту (т.е. использованию прямых команд, приказов, распоряжений, нацеленных на четко определенный результат), то итогом является получение неожиданного результата: «Хотели как лучше, а получилось как всегда» [15].

В целом «регулирование» понимается в данной работе как особый вид управления. Субъект управления в данном случае – государство – определяет стратегические приоритеты, цели, а также комплекс норм и ценностей, с одной стороны, свойственных нашему обществу, а с другой стороны, те нормы и ценности, которые способствуют его устойчивому функционированию. Инструментом регулирования выступают не директивные указания и запреты, которые обязательно исполнить, а стимулы, с одной стороны, поощряющие (материально и морально) те действия, которые соответствуют приоритетам и нормам, способствующим поддержанию *status quo*. Здесь могут быть использованы такие материальные поощрения, как гранты, конкурсные награды и т.п. А в качестве моральных стимулов могут быть использованы различные формы социального признания в виде государственных и

общественных наград с использованием как ресурсов административных, так и средств массовой информации. С другой стороны, отрицательные стимулы (санкции) ни в коем случае не должны носить характер запретов или принуждений, а опираться исключительно на общественное неодобрение, выражаемое через СМИ общественными лидерами мнений как порицание, а государственными деятелями – как неодобрение.

Таким образом, регулирование – это особый вид управления, основанный не на прямом давлении, а на рекомендации и поощрении необходимых действий и общественном порицании деяний, мешающих необходимым действиям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетное регулирование // Энциклопедический словарь экономики и права: [сайт]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/1394/БЮДЖЕТНОЕ (дата обращения: 03.03.2017).
2. Есаков В.А. Характер, цели, задачи и методы управления отраслью культуры в современных условиях // *Общественные науки и современность*. 2005. № 3. С. 20.
3. Захаров Н.Л., Кузнецов А.Л. Управление социальным развитием организации. М.: ИНФРА-М, 2017. С.21.
4. Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс. 2-е изд., испр. и доп. М.: Академический Проект, 2005. С. 5
5. Пригожин А.И. Регулирование // *Российская социологическая энциклопедия* / под общ. ред. академика РАН Г.В. Осипова. М.: НОРМА-ИНФРА, 1998. С. 441.
6. Регулирование // *Социологический словарь*. М.: Экономика, 1999.
7. Регулирование автоматическое // БСЭ // Slovar.ss: [сайт]. URL: <https://slovar.cc/enc/bse/2035566.html> (дата обращения: 03.03.2017).
8. Регулирование дорожного движения // БСЭ // Словари и энциклопедии на Академике: [сайт]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/stroitel/7025> (дата обращения: 03.03.2017).
9. Регулирование рек // БСЭ // Слова-

ри и энциклопедии на Академике: [сайт]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/126705/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5> (дата обращения: 03.03.2017).

10. Регулирование экономики // Энциклопедический словарь экономики и права: [сайт]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/13266/регулирование (дата обращения: 03.03.2017).

11. Регулировать // Д.Н. Ушаков. Большой толковый словарь современного русского языка // Classes.ru: [сайт]. URL: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ushakov-term-64445.htm> (дата обращения: 03.03.2017).

12. *Савина М.А.* Совершенствование системы социального управления учреждениями культуры: автореф. дис... канд.

социол. наук. М.: МПГУ, 2007.

13. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

14. Финансовое регулирование // Энциклопедический словарь экономики и права: [сайт]. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/1513 (дата обращения: 03.03.2017).

15. Черномырдин В.С. Пресс-конференция по поводу денежной реформы июля-августа 1993 г. (06.08.1993 г.) // Orator.ru: [сайт]. URL: <http://www.orator.ru/chernomyrdin.html> (дата обращения: 03.03.2017).

16. *Fayol H.* Administration industrielle et générale. Paris: Dunod et Pinat, 1917. P. 11.