ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

К.В. Харченко

КОСВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

ХАРЧЕНКО Константин Владимирович – кандидат социологических наук, доцент кафедры социальных технологий Белгородского государственного университета, заместитель директора по научной работе МУ «Институт муниципальных проблем» (e-mail: geszak@mail.ru)

Аннотация. *Распространение косвенного управления рассматривается как ответ управленческих систем на вызовы постиндустриального общества. Проводится соответствие форм и стилей управления. Косвенное управление трактуется как опосредованное, мягкое, произвольное и ориентированное на культурные ценности. Анализируется процесс девизуализации власти. Определяются причины распространения косвенного управления.*

Ключевые слова: *стиль управления, технологии управления, косвенное управление, программно-целевой подход, социальное партнерство, муниципальное управление.*

Перемены, движущие современное общество в направлении постмодернистского по форме и информационного по содержанию, неизбежно сказываются и на сфере управления. Поэтому возникает необходимость в теоретическом осмыслении данных процессов, поиске адекватных терминов и методологических рамок анализа.

В отношении типологизации способов управления традиционно использовалось понятие стилей. Подход с позиции управленческих стилей не был однородным, включая поведенческое и ситуационное направления во множестве вариаций. Эволюция представлений о стилях управления шла от классической парадигмы К. Левина, выделявшего авторитарный, демократический и анархический стили, до концепций Л. Грейнера, В. Ан-

дреева и К. Арджириса, обосновывающих возможность смены стиля руководства в зависимости от ситуации[1].

В настоящее время теории стилей управления не могут в полной мере объяснить управленческий процесс. Во-первых, в этих теориях акцентируется влияние личностного фактора руководителя, тогда как современное управление все чаще является полисубъектным. Во-вторых, данные теории предполагают четкие пространственно-временные координаты управления, в то время как сегодня эти координаты все более размываются.

Чтобы отразить изменения в управленческих отношениях, необходимо перейти от стилей управления к формам – прямой и косвенной. *Прямое управление* предполагает принципиально различные позиции субъекта и объекта, иерархические отношения между ними, навязывание объекту обязательных для выполнения правил, явный контроль процесса и результата деятельности. *Косвенное управление* основывается на тонких механизмах сознания человека, которые при определенных условиях могут обеспечить выполнение требуемого объема работ без оглядки на институциональные формы принуждения[2].

Понятие «косвенное управление» мы используем как базовое, стремясь обозначить им новые тенденции в управленческой сфере. В то же время оно не дает полного понимания смысла и вектора развития этих тенденций, его значение формируется по остаточному принципу – «то, что не является прямым». Кстати, в исторической науке понятие косвенного управления имеет конкретное содержание – управление колонией с опорой на местную элиту[3].

В поисках смыслового наполнения исследуемого понятия приведем ряд его характеристик.

Во-первых, это опосредованное управление. Воздействие А на В предстает как воздействие А на С, а затем С на В. Данная трактовка точна потому, что всякое косвенное управление будет опосредованным, но все же она раскрывает, скорее, способ управления, чем его характер. Элемент С в данном случае может означать и условия, и институты, и социальные группы.

Во-вторых, это мягкое управление[4]. В данном случае термин лаконичен, характер управления в общих чертах ясен, однако возникает двусмысленность. С одной стороны, «мягкий» означает «слабый», а с другой – «нечеткий», «неструктурированный». При этом трактовка понятия «мягкий» должна исключать сходство с либеральным стилем, поскольку, как было

[1] См.: *Семенов, А.В.* Стили управления как фактор динамики политической власти. Дис. … канд. полит. наук. – М., 2004. – С. 28–34.

[2] См.: *Харченко, К.В.* Мягкое управление в современном обществе: тактика или стратегия? // Технологии мягкого управления в социальных системах: Сборник научных трудов. − Белгород, 2007. − С. 21–24.

[3] См.: *Суряпин, С.Ю.* Система косвенного управления в Нигерии: теория и практика. Дис. … канд. истор. наук. – Саратов, 2006.

[4] См.: Технологии мягкого управления в социальных системах : сборник научных трудов. − Белгород, 2007.

показано выше, косвенное управление по своей природе не может быть попустительским. Отсюда понятие «слабый» следует понимать не как «неспособный добиться результата» или «тот, которым можно пренебречь», а как «обеспечивающий медленное, но уверенное воздействие», «несущий в себе долговременные последствия». Также здесь может быть уместна синергетическая парадигма неравновесности: слабое воздействие при определенных условиях может дать сильный резонанс. Так, управление по слабым сигналам населения – учет негативных ответов на вопросы социологических анкет – может предотвратить сильные сигналы – массовые акции протеста. Таким образом, мягкое управление можно использовать как синоним и даже как содержательную характеристику косвенного управления, если соответствующим образом расшифровать его смысл.

В-третьих, это «произвольное» управление. Произвол в управлении – явление не новое. Мировая управленческая практика развивалась от произвола деспотов к нормативному регулированию. Формальные ограничители произвола, те же оплачиваемые должности, возникли не сразу (вспомним систему боярских кормлений). В настоящее время закручивается новый виток спирали, который можно обозначить как «постмодернистский произвол». В данном случае имеется в виду выход власти из-под контроля пространственных и временных ограничителей (а частично – и из-под нормативных, которые отстают от технического прогресса). В постиндустриальном обществе власть способна функционировать без внешнего осмысления, без формального повода или институциональной легитимации, в чем и выражается ее «произвольность».

В-четвертых, это управление через культуру как альтернатива управлению посредством иерархии, с одной стороны, и рынка – с другой. При этом понятие «культура» включает выработанные и признаваемые обществом, организацией, группой ценности, социальные нормы, установки, шаблоны поведения, ритуалы, которые заставляют человека вести себя так, а не иначе[1].

Косвенное управление становится востребованным в силу четырех причин. Первая − это усложнение социальных систем и социальных отношений. Управление простыми, прозрачными системами позволяет руководителю просчитывать все изменяемые параметры, вплоть до их количественной интерпретации и алгоритмизации. Алгоритм же есть набор инструкций, директив, одинаково понятных как человеку, так и машине. Такой вид управления основывается на том, что руководитель знает проблемную ситуацию значительно лучше, чем подчиненные. С ростом сложности системы, даже технической, снижается точность и своевременность

[1] См.: *Драккер, П.* Управление, нацеленное на результаты ; пер. с англ. – М., 1994.

информации о ее параметрах[1]. Как следствие, руководитель уже не может использовать директивные методы, поскольку не способен вникнуть во все тонкости совместной работы элементов системы.

Вторая причина − необходимость распространения управления на внешнюю среду, которая изначально не имеет четкой структуры. Косвенное управление позволяет глубже и шире проникнуть в толщу объекта. Показательно то, что когда фабрика сменяется корпорацией, на первый план выходит не концентрация ресурсов в одном месте, а общий дух, т. е. неформальные регуляторы поведения индивидов. Другим столь же характерным примером является управление поведением потребителей посредством рекламы. Объектов управления во внешней среде может быть бесчисленное множество. Отсюда для субъекта актуальным становится умение распознавать системы, потенциально подходящие для управления. На этом утверждении строится концепция социально-управленческого стиля мышления С.А. Сивовой[2].

Третья причина распространения косвенных управленческих методов − несоответствие директивного управления «моде», источник которой − условия жизни современного человека. Директивное управление советского образца соответствовало милитаристскому характеру общества. «Командирский» стиль управления, по необходимости использовавшийся в военное время, закреплялся и в мирных условиях через готовность одних людей командовать, а других − подчиняться приказам[3].

Метафора моды, употребленная по отношению к косвенному управлению, подчеркивает, что происходит смена лишь внешних форм управления – жестких на мягкие, тогда как методы управления зачастую остаются прежними. Особенно это касается российской управленческой практики. Жесткие по натуре руководители, не желающие сдавать свои позиции, вынуждены обращаться к мягкому управлению в тактических целях.

Четвертая причина актуализации косвенного управления, пожалуй, самая важная, лежащая в основе первых трех причин − выработка в недрах управляемой подсистемы многообразных форм противодействия директивным методам, начиная от увеличения времени на чаепития и заканчивая открытыми актами неповиновения. Усложнение социальных систем не в последнюю очередь выражается в усложнении внутреннего мира людей, в особенности в части их отношения к служебным обязанностям. Простое стимулирование «методом кнута и пряника» перестает удовлетворять ин-

---

[1] См.: *Федянина, О.П.* Интеллектуализация поддержки решений по управлению персоналом организации на основе нечетких моделей знаний. Дис. … канд. техн. наук. – Воронеж, 2004. – С. 78.

[2] См.: *Сивова, С.А.* Социально-управленческий стиль мышления. Дис. ... докт. социол. наук. – Саратов, 1999. – С. 22.

[3] См., например: *Сенявская, Е.С.* Человек на войне: опыт историко-психологической характеристики российского комбатанта // Отечественная истоория. – 1995. – № 3. – С. 7–16.

тересам работников, для эффективного труда которых требуется четкая корпоративная идеология либо элементарное следование моральным нормам. Действительно, на всякий четкий приказ можно найти не менее четкое оправдание бездействия, тогда как в ситуации исходящей от руководства просьбы, обращенной лично к работнику (пусть даже по каналам массовой коммуникации!), проявить невнимание будет труднее.

Современную тенденцию в сфере управления – выход на первый план косвенных регуляторов – еще в 70-х гг. XX в. предвидел М. Фуко, сформулировавший ряд методологических правил изучения власти: отойти от упорядоченных и законных форм и рассматривать власть там, где она достигает своих границ, находится в соприкосновении с объектом, функционирует только в форме сети[1].

Глобальный процесс эрозии иерархических отношений оборачивается серьезными проблемами для низовых звеньев управления. Если коммерческий сектор относительно быстро приспосабливается к меняющимся условиям, то более сложная ситуация складывается в сфере публичной власти по причине законодательных и иных ограничителей. Особенно остро эта проблема стоит перед муниципалитетами.

В советское время низовые управленческие структуры обладали достаточным административным ресурсом, имея в прямом подчинении широкий круг предприятий и организаций. В 90-е гг. XX в. одна крайность сменилась другой: возобладала теория приватизации, согласно которой рынок автоматически может решить все проблемы, и регулирование вовсе не нужно. В результате из-под прямого контроля муниципалитетов сознательно были выведены многие жизненно важные объекты, в частности, жилищно-коммунальные организации и общественный транспорт. В то же время за муниципалитетами сохранилась полная ответственность в части предоставления услуг и реализации гражданских прав, в силу чего понятие «властный характер местного самоуправления»[2] не воспринимается как парадокс. В такой ситуации у муниципалитетов нет иного пути, кроме поиска косвенных рычагов управления.

Поиск способов воздействия местных властей на городское сообщество и его представителей при отсутствии законодательной проработанности и поддержки оказывается творческим процессом, который в то же время интересен для исследования.

Поскольку в России местное самоуправление только начинает развиваться, содержание понятия «косвенное управление на муниципальном уровне» в отечественных и западных исследованиях будет различаться в акцентах. Для нашей страны актуальны, в первую очередь, косвенные

---

[1] См.: *Фуко, М.* «Нужно защищать общество»: Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1975–1976 учебном году. – СПб., 2005. – С. 46–48.

[2] См., например: *Соловьев, С.Г.* Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб., 2003.

способы воздействия на объект, необходимые для того, чтобы заставить его реализовывать социально значимые интересы, а не только частные. Для Запада косвенное управление – это управление, прежде всего, через делегирование третьей стороне (коммерческой либо некоммерческой организации) распорядительных функций по решению проблем местного сообщества[1]. Иными словами, две модели косвенного управления можно обозначить как «субъект-объект» и «субъект-подрядчик».

Для российских муниципалитетов актуальной задачей является грамотная разработка и эффективное выполнение целевых программ. Программно-целевое управление само по себе во многом ориентирует на косвенные механизмы. Цель программ формулируется достаточно абстрактно, например, «создать условия для сохранения здоровья жителей города», а не «построить две больницы». Совокупность мероприятий лишь косвенно служит достижению цели, тем более это относится к мероприятиям информационного и исследовательского плана.

Для западных аналитиков главным вопросом является не совершенствование программ, реализуемых властными структурами, а поиск возможных способов программного регулирования, прежде всего, путем привлечения общественных институтов и деятелей. При этом акцент делается не на программах, а на организационных механизмах, инструментах, которые в них заложены[2]. Программно-целевой подход практиковался в США еще в 60-х гг. XX в., однако обнаружил свою неэффективность, вследствие чего были нарушены данные обществу обещания. Выходом из положения стало переключение внимания со структуры программного документа на его исполнителей: правительство не могло распространить свою волю на независимых субъектов, не обеспечив им почетного места за общим столом[3].

Несмотря на различия в подходах к пониманию предмета косвенного управления на муниципальном уровне, и российские, и западные специалисты сталкиваются с общей проблемой контроля.

Ж. Делез закрепляет за контролем значение качественного признака нового социального порядка, разграничивая режимные и контролирующие общества. В самом деле, делегирование частнику общественных интересов может привести к гибельным последствиям, если не обеспечить работу контрольных механизмов.

В частности, в Австралии контроль над государственно-частными партнерствами предполагает достаточно сильное вмешательство в зону частных интересов: установление ограничений на срок пребывания в должно-

---

[1] Indirect public administration in fourteen countries. – Abo, 1988; *Salamon, L.-M.* The new governance and the tools of public action: an introduction // The Tools of Government: A guide to the new governance. – Oxford, 2002. – P. 1–47.

[2] *Salamon, L.-M.* Op. cit. – P. 9.

[3] Ibid. – P. 8, 10.

сти общественных активистов, отстранение их от исполнения обязанностей при определенных обстоятельствах, директивные распоряжения по отдельным вопросам, указание допустимых способов распоряжения прибылью, проверки, отчеты и даже внесение поправок в законодательство страны, если возникнут непредвиденные случаи.

Российские муниципалитеты сталкиваются с необходимостью регулирования трех независимых, но важных в социальном плане сфер – рынка труда, жилищно-коммунального хозяйства и общественного транспорта.

Контроль *рынка труда* необходим для того, чтобы работодатели-частники соблюдали трудовое законодательство: не допускали нелегального найма работников и теневой заработной платы, проводили аттестацию рабочих мест. В конечном счете, целью регулирования для государства является увеличение объема поступлений от подоходного налога, а для граждан – обеспечение потребности в стабильной и легальной трудовой деятельности.

Потребность в особом муниципальном контроле в отношении *сферы ЖКХ* связана с тем, что от уровня удовлетворенности граждан состоянием данной сферы зависит общая их оценка деятельности местной администрации. Несмотря на реформу жилищно-коммунального хозяйства, в результате которой на смену РЭУ пришли относительно независимые УК и ТСЖ, при наличии проблем жители обращаются за помощью именно в администрацию населенного пункта.

Необходимость контролировать *транспортное обслуживание* населения вытекает из несоответствия интересов граждан и частных перевозчиков. При отсутствии контроля за частником могут быть необоснованно повышены тарифы на проезд, отказано в услугах льготникам, заброшены невыгодные, но социально значимые маршруты, а также возможны перебои с транспортом поздним вечером и ранним утром.

Обозначенные проблемы не могут быть решены на уровне нормативно-правового регулирования. Напротив, в отдельных случаях законодатель намеренно сдает свои властные позиции. Так, с 6 октября 2006 г. поправками в Трудовой кодекс РФ была отменена регистрация трудовых договоров в органах местного самоуправления. В такой ситуации единственный способ управлять частником – наладить с ним диалог, для чего оптимально подходит технология социального партнерства[1].

Социальное партнерство – многогранное понятие. Для нас важны две его характеристики: форма и содержание. В формальном отношении социальное партнерство – это взаимодействие между институтами. Преимущество такого взаимодействия состоит в том, что оно (хотя бы внешне) абстрагируется от человеческого фактора: объективных обстоятельств,

[1] В настоящее время появилось множество публикаций по проблеме социального партнерства. Одной из наиболее значимых является работа: *Якимец, В.Н.* Основы, принципы и механизмы межсекторного социального партнерства в России. Дис. ... д-ра социол. наук. − СПб., 2002.

которые могут сделать человека недееспособным, и субъективной воли отдельных лиц. Содержание социального партнерства составляет обмен интересами сторон. В частности, власть заинтересована в легитимации, бизнес – в мирном сосуществовании с властью и муниципальном заказе, общественные организации – в признании их субъектности и т. д. Соответственно, чтобы выстроить систему косвенного управления, необходимо, во-первых, определиться с формой, сделать из нее бренд («совет общественности», «палата социально-ответственного бизнеса»), а во-вторых, вывести на поверхность интересы.

В идеале партнерство должно иметь добровольный характер, однако на практике далеко не всегда стороны готовы добросовестно взаимодействовать на основе выработанных ими правил. К тому же объективно не во всех случаях «входящие» и «исходящие» интересы находятся в равновесии. Как результат – формируется особая модель социального партнерства, несколько деформированная, но способная обеспечить социальный эффект. Эту модель можно назвать «партнерство ради управляемости». Ее базовыми элементами выступают социально значимая цель и комплекс мероприятий по ее достижению, большей частью связанных с контролем. Пример цели – обеспечение заработной платы в частном секторе не ниже установленного минимума, например, 8 тыс. рублей. Сегодня такая мера реализуется в Белгороде. В данном случае не имеет смысла действовать приказом, поскольку объект управления – частные работодатели. Соответственно, у местной власти возникает необходимость в использовании ряда инструментов, что требует высокого уровня компетентности муниципальных служащих.

На начальном этапе реализации технологии цель высказывается губернатором, обладающим высоким авторитетом, что придает ей достаточный уровень легитимности. Затем в дело вступает муниципалитет, частично используя партнерские технологии, например коллективный договор, включающий пункты о повышении заработной платы и полном соцпакете, а частично – формальные процедуры осуществления власти: приказы, резолюции, комиссии.

Ответственность у работодателей, не желающих повышать заработную плату, также возникает косвенным образом: через выявление муниципалитетом нарушений в их работе. Так, факт выплаты низкой заработной платы устанавливается в случае, если работник обращается в органы социального обеспечения с просьбой о выплате пособия. Проверка таких заявлений, как правило, обнаруживает отсутствие коллективного договора, несоответствия в бухгалтерском учете, а то и вовсе факт нелегального найма. Далее недобросовестному работодателю, на которого есть все основания подавать материалы в прокуратуру, предлагается подписать график повышения размера заработной платы до установленной планки, а также коллективный договор.

Эффект от регулирования трудовых отношений основывается на партнерстве как с работодателем (хотя это партнерство имеет различную природу: для одних это путь к престижу, для других же – вынужденная альтернатива судебному разбирательству), так и с иными уровнями власти – налоговой инспекцией и прокуратурой. Что касается работника, такая технология служит его объективным интересам, но не всегда субъективным желаниям: часто его заработная плата и так составляет более 7 тыс. рублей, но выплачивается нелегально. При повышении же обязательного минимума работодатель вычитает подоходный налог из зарплаты работника, в результате чего реальная сумма выплат уменьшается.

Итак, хотя муниципалитет и не обладает властью в прямом смысле, косвенные методы управления позволяют обеспечивать население необходимыми благами и услугами и в конечном счете способствуют реализации стратегической цели – повышению качества жизни населения.

Список литературы

Драккер, П. Управление, нацеленное на результаты ; пер. с англ. – М., 1994.

Казанцев, А.А., Меркушев, В.Н. Россия на постосоветском пространстве: перспективы использования «мягкой силы». – Полис. – 2008. – № 2.

Най, Дж. Мягкая сила и евро-американские отношения. – Прогнозис. – 2006. – № 4.

Соловьев, С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. СПб., 2003.

Технологии мягкого управления в социальных системах : сборник научных трудов. – Белгород, 2007.

Харченко, К.В. Мягкое управление в современном обществе: тактика или стратегия? // Технологии мягкого управления в социальных системах : сборник научных трудов. – Белгород, 2007.

Indirect public administration in fourteen countries. – Abo, 1988.

Salamon, L.-M. The new governance and the tools of public action: an introduction // The Tools of Government: A guide to the new governance. – Oxford, 2002.

© Харченко К.В., 2009