
КАНАЛЫ СОЦИАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Т.Н. Ключникова

Кафедра социологии и психологии управления
Орловская региональная академия государственной службы
Бульвар Победы, 5-А, Орел, Россия, 302028

В статье исследуется процесс развития взаимодействия органов государственного и муниципального управления и гражданского общества по построению социального государства. На основе результатов эмпирического исследования анализируются каналы такого взаимодействия.

Ключевые слова: социальное управление, эмпирическое социологическое исследование, гражданское общество, каналы взаимодействия.

Курс на инновационный путь развития экономики и управления предполагает соответствие когнитивных, нормативных и поведенческих практик у основных субъектов управления — органов власти, бизнес-сообщества и гражданского общества. Необходимо выявить основные тенденции во взаимодействии социальных акторов, механизмов воспроизводства и развития форм общественного участия, степени социальной ответственности субъектов, методов развития социального потенциала в системах местного самоуправления. Современное управление существенно обогатилось возможностями информационных технологий. Этот ресурс обеспечивает реализацию принципов диалогового взаимодействия, прозрачности, технологичности коммуникаций, информационной поддержки принятия решений. Выявление основных тенденций включения IT-платформы в практики управления как средства для взаимодействия основных субъектов управления — государства, бизнеса и общества, может способствовать процессу демократических преобразований.

В июле 2009 г. было проведено социологическое исследование проблемы расхождения целей государственного и муниципального управления и ограниченных практик гражданского участия. Эмпирическая часть исследования проводилась методом анкетного опроса специалистов и руководителей органов государственного и муниципального управления ($N = 375$, погрешность с доверительной вероятностью 0,95 и предельной ошибкой, не более 4%, эмпирическая база обрабатывалась с помощью пакета SPSS Statistics 17.0).

Исходным понятием теоретической модели стало понятие целерационального управления, предложенное М. Вебером. Было выдвинуто предположение о наличии неиспользуемых резервах каналов коммуникации, взаимодействия общества и власти.

Выделение каналов воспроизводства и включения социального потенциала в практики управления, а также методов стимулирования и развития потенциала нарождающихся форм гражданского общества, обеспечение методов, технологий и форм социального участия предполагает предваряющий характер обновления

норм и ценностей в практиках управления. К субъектам социального потенциала отнесены: Общественная палата как новый институт гражданского участия, бизнес-сообщество как субъект инновационного развития. Развитие социальной ответственности субъектов управления также является неотъемлемой частью преобразующего потенциала в деятельности органов государственного и муниципального управления.

Каналы взаимодействия государства и общества были выбраны в качестве релевантных проблеме индикаторов рационализации государственного управления. К ним отнесены информационные ресурсы, организационные механизмы гражданского участия в управлении, институциональные миграции и кадровая политика.

Механизмы включения социального потенциала, возможность воздействовать на партнера на всех этапах управления обеспечивают синергетический эффект общественной и представительной власти в идеальной модели. На этапе планирования представители общественных групп участвуют в публичных слушаниях проектов, инициируют собственные предложения и идеи, оказывают влияние на построение индикативных целей, определение приоритетов деятельности, а также проводят независимую экспертизу. Для кооптации усилий необходим доступ к источниковой базе — предлагаемым проектам, объективным статистическим показателям, данным о состоянии деятельности органа управления, направлений и отраслей. Необходимы условия для сотрудничества. Как обеспечивается движение в сторону такой модели взаимодействия? Происходит ли дальнейшая демократизация в ходе реформ? Каковы тенденции институциональной миграции? Ответить на эти вопросы было призвано проведенное исследование.

Одной из задач эмпирического этапа было определить условия и факторы, блокирующие включение социального потенциала в активное взаимодействие с органами представительной власти в местном самоуправлении. Наибольшими издержками, по оценкам респондентов, обладают такие переменные, как сохраняющиеся функции вертикального контроля между уровнями управления. Так, в качестве факторов, блокирующих реализацию решений на местном уровне, респонденты выделили механизм согласования инициатив на разных уровнях, ограниченность экономической инфраструктуры региона, отсутствие опыта работы в новых условиях, сложность и многообразие задач. Каковы каналы взаимодействия между уровнями управления — федеральным, муниципальным и региональным — и какое влияние на результат оказывает этот фактор, видно из ответов респондентов. Именно механизм согласования решений приобретает функцию торможения. Каждый второй эксперт выделил эту причину в ряду таких весомых факторов, как ограниченность экономической инфраструктуры, сложность и многообразие задач, отсутствие опыта работы в новых условиях.

Очевидно, это следы стиля управления «по вертикали». Эта же тенденция прослеживается и между уровнями управления в муниципальной сфере. Отвечая на вопрос анкеты: «От чего зависит эффективность деятельности органов муниципального управления?», респонденты назвали следующие факторы: политика федеральной власти; политика региональной власти, муниципальной власти; актив-

ное участие политических и общественных организаций. Из полученных результатов специалистов-практиков видно, что от участия общественных групп в настоящий момент очень мало зависит (8%).

Наибольший вес в местном самоуправлении в условиях реализации реформы, смысл которой прежде всего заключается в разделении полномочий и предметов ведения федеральных, региональных и муниципальных органов управления, принадлежит органам федеральной и региональной власти. Эта ситуация отражает медленное реформирование основных действующих субъектов — публичной власти. Это означает, что не происходит интеграции социального потенциала гражданского поля и представителей органов государственного и муниципального управления.

Веберовская модель рациональной бюрократии предполагала отлаженность и четкость функций, специализацию в целях обеспечения качества и оперативности решения рутинных задач управления. Такая модель наиболее эффективна в повторяющихся, однообразных практиках управления, и совершенно неприемлема в кризисных, малопрогностичных ситуациях. Как видно из ответов респондентов, на когнитивном уровне демократизация как ценность признается всеми участниками и субъектами взаимодействия. Местом расхождения являются поведенческие практики, реальный контекст управления.

Наибольшим потенциалом рационализации социальных взаимодействий обладает правовой механизм регулирования. Можно предположить, что этот фактор должен выйти на первые ранговые места как ресурс решения проблем. Один из блоков анкеты предполагал возможность сопоставить веса таких переменных, как социальный потенциал общественности, правовые инструменты, механизмы взаимодействия уровней управления и возможности информационных технологий. В оценках специалистов наибольшим весом обладают слаженность подходов региональных и муниципальных лидеров на местах, большая активность населения, развитие правового поля, компьютерные технологии для участия граждан. Такое распределение указывает на укрепление в сознании профессионалов основных активов модернизации, понимание необходимости включения социального потенциала гражданского общества.

Правоприменительная практика показала, что в Законе об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации [10] наиболее узким местом является как раз низкая активность граждан [1; 11]. Социальная аномия детерминруется как внешними, так и внутренними факторами и условиями. К внешним сегодня относят условия глобализации и информатизации, мультикультурный транзит, способствующий трансформации идентичности [4; 8; 9]; к внутренним — механизмы социальной стратификации, условия в конкретных субъектах Российской Федерации, их инфраструктуру [2; 3].

Значимость этих условий для модернизации системы государственного управления оценивается респондентами следующим образом: низкая социальная активность населения; отсутствие форм для участия граждан в управлении; неуверенность органов власти в целесообразности постоянного диалога.

Респонденты подтвердили дефицит каналов взаимодействия, и главное, неготовность публичной власти к диалогу. Профессионалы уже признают значимость

участия граждан, однако каждый пятый (22%) не уверен в важности системного взаимодействия, возможно, именно потому, что не проработаны механизмы включения, не определены формы, каналы участия.

В анкету был также включен блок вопросов, отражающих возможность оценки специалистами продуктивности каналов взаимодействия для граждан. К ним были отнесены СМИ, Общественная палата, письма и обращения граждан, обращения к депутатам, общественные объединения и движения, политические партии, информационные каналы (сайты, Интернет). Полученные данные отразили следующие ранги эффективности.

Анализ эффективности каналов участия граждан в управлении показал, что слабо работают современные средства — информационные ресурсы. Еще не разработаны правовые инструменты информационного обеспечения защиты и предоставления информации, мониторинг доверия граждан будет проведен как эксперимент в 2011—2014 гг., «электронное правительство» остается пока еще целью, а не реальностью, региональные и муниципальные сайты еще только формируются. Необходимы механизмы аккумуляции, обработки и реагирования на письма и инициативы общественных групп. Можно говорить лишь об этапе зарождения такого опыта взаимодействия. Не следует забывать, что значимая часть населения не использует компьютеры (52%) в повседневной практике.

Обращает на себя внимание и факт слабого влияния депутатского корпуса, Общественной палаты и общественных организаций. Эти результаты корреспондируют с общероссийскими тенденциями последних лет [1; 2; 3; 4]. Отечественные исследователи М.К. Горшков, Е.М. Акимкин, А.Ю. Зудин, И.А. Халий, интерпретируя процессы агрегирования социального потенциала, указывают на большой спектр проблем. Прослеживаются различия в профилях социального участия различных социальных групп. Наиболее активными оказываются жители мегаполисов, наиболее образованные группы и представители среднего класса.

Анкета содержала также блок вопросов, отражающих направленность специалистов сферы государственного и муниципального управления. Анализ позволил сделать вывод, что на уровне мнений и оценок присутствует осознание социальных приоритетов при планировании (построении бюджетов — 47,7%). Однако часть респондентов указывает на нереалистичность такого подхода (26,4%). Большинство специалистов также высказались за включение граждан в обсуждение и принятие решений при муниципальном планировании.

Респонденты также указали, что «кадры и стиль остались прежними». Не произошло изменений в кадровом менеджменте: отстают механизмы стимулирования за личный вклад, не применяются технологии управления карьерой, остается традиционной система управления знаниями.

Таким образом, в отечественных практиках государственного и муниципального управления сохраняются традиционные механизмы управления, суть которых заключается в сохраняющейся дистанции от участия общественных групп в взаимодействии, патерналистской форме предоставления услуг по управлению.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Акимкин Е.М.* Категориальный аппарат исследования проблем социального участия на муниципальном уровне // *Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследований* / Отв. ред. А.В. Тихонов. — М.: «Канон+»; РООИ «Реабилитация», 2010.
- [2] ВЦИОМ. Призывы к модернизации не убедили россиян 09.12.2009. [Электронный ресурс] URL: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12869.html?no_cache=1&cHash=992f2112e5 (дата обр. 7.09.2010)
- [3] ВЦИОМ. Рейтинги Общественных институтов. [Электронный ресурс] URL: <http://wciom.ru/novosti/reitingi/odobrenie-deyatelnosti-obshchestvennykh-institutov.html> (дата обращения 8.01.2010) ВЦИОМ. Рейтинги политических партий [Электронный ресурс] URL: <http://wciom.ru/novosti/reitingi/ehlektoralnyi-reiting-politicheskikh-partii.html> (дата обращения 8.01.2010)
- [4] *Горшков М.К.* Фобии, угрозы, страхи, социально-психологическое состояние российского общества // *Социологические исследования*. — 2009. — № 7 // <http://www.isras.ru/files/File/Socis/2009-07/Gorshkov.pdf> (дата обр. 7.09.2010)
- [5] *Гофман А.Б.* Традиционное или рациональное? Интерпретация традиции в творчестве М. Вебера // *Социологические исследования*. — 2008. — № 4. — С. 120—129. [Электронный ресурс] URL: (дата обращения 18.01.2010) http://ecsocman.edu.ru/images/pubs/2009/01/13/0000327118/Gofman_19.pdf
- [6] *Зудин А.Ю.* Массовое сознание и политические инновации: опыт последнего десятилетия // *Традиции и инновации в современной России. Социологический анализ взаимодействия и динамики*. Социологический анализ взаимодействия и динамики / Под ред. А.Б. Гофмана. — М.: РОССПЭН, 2008.
- [7] *Некласа А.И.* Метаморфозы государственности. Социокультурная и политическая мобильность в условиях цивилизационного транзита // *Эпоха Постмодерна и новый цивилизационный контекст: Материалы научного семинара*. — Вып. № 1 (10). — М., 2008.
- [8] *Тихонов А.В.* Проблемное поле социологии управления. *Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследований* / Отв. ред. А.В. Тихонов. — М.: «Канон+»; РООИ «Реабилитация», 2010.
- [9] *Халий И.А.* Стратегическое планирование по инициативе общественности // *История и современность*. — 2007. — № 1. [Электронный ресурс] URL: http://www.isras.ru/files/File/Haliy_Strategicheskoe_planirovanie.pdf // (дата обращения: 4.01.2010).
- [10] Федеральный закон от 6 июня 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» http://www.glazychev.ru/bibliography/fz_131.htm (дата обращения 3.08.2009)
- [11] Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)» [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2009/03/11/ukaz-dok.html> (дата обращения 3.08.2009)

CHANNELS FOR SOCIAL COOPERATION BETWEEN STATE AND SOCIETY

T.N. Klyuchnikova

Chair of Sociology and Psychology of Management
Orel Regional Academy of State Service
Pobedy boulevard, 5-A, Orel, Russia, 302028

The article examines the process of cooperation between the state and public administration bodies and civil society towards social state building. The channels of the cooperation involved are analyzed on the basis of the empirical study results.

Key words: social management, empirical sociological research, civil society, cooperation channels.