

© 1996 г.

Г.П. ЗИНЧЕНКО

СОЦИОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: ПРОГРАММА-КОНЦЕПЦИЯ

ЗИНЧЕНКО Геннадий Павлович - доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой социологии и политологии Северо-Кавказской академии государственной службы.

Успех модернизации нашего общества во многом зависит от государства, деятельности его управленческих структур. Формирование современной, хорошо отлаженной, эффективной и действенной государственной службы является одним из приоритетных направлений политических реформ.

Известно, что госслужба приводится в движение людьми. К сожалению, каждый второй российский чиновник имеет лишь техническую подготовку. Отсюда - засилие технократизма. Оценка деловых, профессиональных и личностных качеств госслужащих показывает, что многие из них не понимают общества, в котором живут, слабо ориентируются в социальном пространстве, теряются в системе отношений, связывающих их с различными группами населения.

Этот дефект призвана выправить система подготовки персонала для государственной службы. В настоящее время при Президенте РФ создана специализированная Академия с развернутой сетью региональных учреждений. Кроме того, около 100 вузов страны осуществляют подготовку кадров по специальности "Государственное и муниципальное управление". В связи с этим весьма актуально определить роль и место социологии, ее отраслевых и прикладных направлений в работе соответствующих учебных заведений.

Что представляет собой межотраслевая матрица социологического исследования государственной и муниципальной службы? Объектом социологии политики является область пересечения политической и социальной сфер общественной жизни. Социология права раскрывает механизм перевода юридических норм в социальное поведение людей. Социология управления анализирует государственную и муниципальную службу как систему управления, деятельность персонала, отношения, складывающиеся между работниками аппарата при выполнении ими служебных функций. Социология организаций изучает строение административных учреждений, пути повышения их эффективности. Ряд пограничных проблем функционирования органов государственного управления и местного самоуправления исследуется социологией профессий и социологией труда.

Матричная структура отображает предметное поле конструирования социологии государственной и муниципальной службы. Отсюда построение учебного курса носит поисковый характер, адекватность которого должна быть проверена в ходе социологических исследований, элиминации конкурирующих теорий, изучения отечественного и зарубежного опыта государственного управления и местного самоуправления.

На стыке государства и гражданского общества

Жизнеспособность человеческого социума возможна лишь при условии, что все его институты исправно выполняют свои функции. Так, государство и гражданское общество составляют две стороны одной и той же медали, они тесно связаны между собой. Более того, существует ряд институтов, которые можно одновременно отнести и к государству, и

к обществу, как связующие звенья между ними. К этим институтам относится, в частности, государственная и муниципальная служба. От нее во многом зависит нормальное функционирование и развитие гражданского общества.

Задача, следовательно, заключается в том, чтобы выяснить, как этот институт реагирует на сигналы, поступающие от государства и общества. Получая на своих входах социальную информацию (скажем, об изменении интересов различных слоев населения), или правовую (например, об изменениях в законодательстве), государственная и муниципальная служба подает на выход соответствующие управленческие решения.

В современных условиях возрастает роль этой службы в системе публично-правовых отношений. Дело в том, что такие отношения формируются не только институтом политического представительства, но также механизмами территориального и функционального представительства. Первый механизм опирается на муниципальную службу, второй - на государственную.

В ряде западных стран госслужба установила партнерские отношения с влиятельными корпоративными организациями, прежде всего с предпринимателями и профсоюзами. При этом корпоративным организациям предоставляется монополия представительства в соответствующих сферах их интересов в обмен на подчинение определенным ограничениям, налагаемым государством. В результате плотно увязываются узкогрупповые и общегосударственные интересы. Именно механизм функционального представительства существенно укрепляет стык государства и гражданского общества.

Таким образом, предметом социологии государственной и муниципальной службы являются публично-правовые отношения по поводу производства управленческих решений (т.е. процесса перевода социальной информации на язык нормативных актов), их реализации (т.е. трансформации юридических норм в социальное поведение людей) и последствий, связанных с изменением общественной жизни.

Предложенная формула предмета новой отрасли социологии требует расширения границ традиционной методологии, привлечения наработок междисциплинарных исследований, теории систем, кибернетики и синергетики. В отличие от дисциплинарного подхода, переносящего методы естествознания в обществознание, междисциплинарный подход использует способы познания единых закономерностей природных и социальных явлений объективной реальности.

Так, синергетика несет в себе новое видение мира, преодолевающее господствующие и поныне классические взгляды на устройство государства, институт государственной и муниципальной службы, на способы управления, стратегии трансформации социальных структур. Как утверждают Е. Князева и С. Курдюмов, здесь до сих пор доминирует линейно-механический подход: "чем больше вкладываешь энергии, тем больше будто бы и отдача. Однако оказывается, что многие усилия бывают тщетными и уходят в песок или даже приносят вред, если они противостоят собственным тенденциям саморазвития сложноорганизованных систем... Реформаторскую деятельность поэтому следует понимать не как произвольное сочетание и перераспределение элементов инертного социального материала по какому-то измышленному проекту, а как инициирующее возбуждение среды субъектом и последующее самовыражение, самодоустройство структуры (в соответствии с внутренними потенциалами среды), в направлении к одному из аттракторов - базисных макросоциальных состояний" [1].

С точки зрения синергетики жизнедеятельность общества в целом и любой его системы (в том числе государственного и муниципального управления), можно рассматривать как единый процесс структурирования и хаотизации. В частности, эта теория утверждает, что кооперация разнородных социальных сил увеличивает синергетический эффект противостояния хаосу. Возникающие при этом связи объединяют вероятностный набор социальных компонентов, обладающих взаимозаменяемыми функциями. Если в обществе образуется жесткая структура организации и управления, то вывод из строя хотя бы одного из элементов ведет к разрушению всей социальной системы. И, наоборот, мягкая, гибкая структура укрепляет механизм государственного и муниципального управления, делает его более надежным.

В этом плане представляются весьма плодотворными парадигмы организации и самоорганизации. В идеале государственная и муниципальная служба представляют собой модель управления, в которой стихийные механизмы самоорганизации дополняются прогностическими возможностями сознательных способов организации общественной жизни. Для такой "управляющей" системы определяющими являются не цели, а социальные ресурсы. Она акцентирует свое внимание на взаимодействии элементов "управляемой" системы, допускает, что они сами порождают и проблемы, и способы их разрешения. При этом не абсолютизируются как возможности управленческих структур, так и способности социума к самоорганизации.

Система государственного и муниципального управления в качестве стратегических ориентиров ставит не "идеальное общество" (социалистическое или капиталистическое), а "реальное общество", поскольку именно в нем можно найти ресурсы для развития. Ведь законы государства и постановления его органов управления создаются и принимаются для того чтобы исправить недостатки стихийных процессов самоорганизации, скорректировать и сориентировать социальные действия на максимальное использование потенциальных возможностей социума.

Для установления предмета новой отрасли социологии, круга охватываемых ею тем и проблем необходимо выяснить содержание основных понятий - государственная служба, муниципальная служба, социальные условия функционирования государственной и муниципальной службы, типы государственной и муниципальной службы и др.

Определяя содержание этих понятий, следует учитывать, что речь идет об особой сфере деятельности, связанной с публично-правовыми отношениями, устройством государственных и муниципальных органов управления, теми ценностями, нормами, принципами, которые призваны обеспечивать жизнеспособность территориальных общностей, всей страны, гарантировать реализацию прав, интересов и потребностей людей. В понятийном аппарате особое место принадлежит показателям и индикаторам, фиксирующим объекты в их качественной и количественной определенности. Они должны быть сведены до уровня верифицируемых переменных (статус государственной и муниципальной службы, роли служащих, установки, мотивы чиновников и т.п.).

Предметная область и социологическое видение данной проблематики были намечены в трудах М. Ковалевского, В. Ленина, П. Новгородцева, М. Острогорского, Б. Чичерина и др. В этот период активно изучалась, например, В. Ивановским природа бюрократии, ее наиболее характерные черты, культурно-историческая миссия - "идеи порядка, примиренные со свободой". В начале века в России были переведены труды Ф. Тейлора, Ф. Гилбрета, Г. Форда, А. Фэйола и др. специалистов в области социального управления.

После Октябрьской революции проводились исследования под руководством А. Гастева, П. Есманской, П. Керженцева, Е. Розмирович (Трояновской). В 1925 г. вышла в свет работа А. Богданова "Всеобщая организационная наука (тектология)". Однако на рубеже 30-х годов социологические исследования в нашей стране в силу известных причин были прекращены. Поэтому для инструментального, технологического уровня анализа государственной и муниципальной службы мы можем полагаться в основном на опыт зарубежных исследователей.

Значительное воздействие на развитие социологических концепций государственного и муниципального управления оказали идеи М. Вебера. Он считал, что идеальная модель управления базируется на бюрократических принципах. Задача госслужащих заключается в том, чтобы применять эти принципы к конкретным ситуациям. Вебер представлял чиновников как квалифицированных специалистов, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокой сословной честью.

Анализом структуры и функций государственного аппарата занимались Бендикс, Гоулднер, Крозье, Мертон, Селезник и др. В отличие от "идеальной" модели бюрократии Вебера они строили "реалистические" модели, включающие наряду с рациональными моментами иррациональные, с формальными - неформальные, с нейтральными - личностные и т.д.

Большой вклад в разработку теоретико-методологических проблем госслужбы вносят

эксперты ООН и других международных организаций. Они систематически дают обзоры административных возможностей различных стран в целях их развития, предлагают концепции реформирования управленческих структур, программы обучения персонала

и т.д. Например, европейский опыт госслужбы достаточно полно освещен в материалах XII Международного конгресса [2]. Однако зарубежные исследователи анализируют госслужбу, как правило, в контексте такого института как государство. В значительно меньшей степени изучается ее функционирование в гражданском обществе.

Итак, социологические проблемы государственной и муниципальной службы - это проблемы взаимодействия данного института с государством и обществом, проблемы проявления статусно-ролевых закономерностей служилого сословия. Предметное поле данной отрасли социологии подразумевает двухуровневую структуру научного знания - макро и микро. Первый уровень касается институционального аспекта государственной и муниципальной службы, а второй - поведенческого.

Институт государственной службы

Государственная и муниципальная служба объективно обусловлена потребностями общества. В нем реализует свой потенциал, является его частью, существует для него, определяется уровнем его развития. В России до последнего времени существовала лишь государственная (советская) служба, которая находилась в тени партийной службы. Она представляла собой традиционный правовой институт, обслуживающий государство. Такой институт не справлялся с нарастающим динамизмом общественной жизни, поскольку опирался на установленный сверху порядок. Его отраслевая, многоступенчатая структура не давала возможности оперативно откликаться на сигналы социальной среды в силу того, что управленческие решения должны были пройти все служебные инстанции для директивного одобрения.

Однако по мере укрепления гражданского общества в нашей стране возрастает социальная ориентация государства. Изменяется и роль государственной службы. Исполняя законы государства, она призвана также защищать интересы и права гражданина, т.е. становится зависимой от народа. Таким образом, сугубо правовой институт госслужбы трансформируется в социальный, дополняемый институтом муниципальной службы. Государственная и муниципальная служба в нашей стране находятся в процессе институционализации. Недостаточно четко определены цели нового института, механизм нормативного регулирования, статусно-ролевая структура. Не проявились в полной мере такие институциональные признаки, как установки и образцы поведения чиновников, кодекс их деятельности, идеология и др.

Институциональный подход позволяет очертить весьма сложные вопросы для изучения. Прежде всего требуется выявить социальные цели и ценности, свойственные административным учреждениям. В зарубежной литературе отмечаются такие ценности, как взаимное доверие (между политиком и чиновником), нейтральность, честность и неподкупность, профессиональная честь, карьера, секретность и др. Интегральным выражением этого набора ценностей выступают подотчетность и ответственность государственной и муниципальной службы. В демократическом обществе данный институт подотчетен закону и гражданину.

Государственная и муниципальная служба призваны внести порядок и рациональную организацию в социальное пространство и потому тесно связана с управлением. Ее основная функция - управленческая.

Административные учреждения исполняют, проводят в жизнь законы, осуществляют государственную политику, отражающую совокупный интерес социума. Многие из них (медицинская, метеорологическая, паспортно-видовая и др.) создаются для обслуживания населения, повышения качества жизни. Широко практикуется лицензионная, информационная, дискреционная деятельность. Все это позволяет перейти от прямого давления к управлению на основе правовых и финансовых механизмов. Важно осознать, что управленческая функция проявляется в различных динамичных формах зависимости, незави-

симости и взаимозависимости между людьми, личностью и обществом, социальными группами. С этой точки зрения государственное и муниципальное управление имеет следующие измерения: регулятивное, интегративное, трансляционное, коммуникативное.

К функциям данного института относится регулирование социальных, национальных, международных отношений, конфликтов, обеспечение суверенитета, безопасности и порядка, соблюдение общеобязательных норм и правил в обществе и т.д. Интегративная функция включает в себя процессы сплочения, взаимозависимости и взаимответственности людей. Имеется в виду общеобязательность государственных решений, использующих весь арсенал закона, права и аппарата насилия. Суть транслирующей функции состоит в том, что этот институт воздействует на граждан для привития им норм законопослушности. Государственные и муниципальные органы управления представляют собой сеть коммуникаций между субъектами и объектами, между различными сторонами, участвующими в системе публично-правовых отношений, между государством и обществом.

Наряду с явными важно выяснить и латентные функции этого института. Мы зачастую сталкиваемся с фактами, когда отдельные учреждения успешно процветают, не выполняя своих задач. Очевидно, что у них существуют скрытые функции, с помощью которых удовлетворяются потребности определенных социальных групп. Кроме того, данный институт выполняет определенные функции по отношению к чиновнику (создание условий для выполнения задач и т.п.). Распознавание латентных функций позволит создать достоверную картину о социальных связях государственной и муниципальной службы с другими институтами.

Не меньшее значение имеет выяснение норм, влияющих на функционирование этого института. Выделяются следующие группы нормативной регуляции поведения чиновников: 1) нормы, вытекающие из характера социально-политического устройства страны и закреплённые в правовых документах; 2) нормы того региона, где функционирует государственная и муниципальная служба (национальные традиции, обычаи, правила поведения); 3) нормы, выработанные внутри социального слоя служащих; 4) индивидуальные нормы личности.

При этом важно: чем отличаются нормы государственной и муниципальной службы в многообразных этнокультурных регионах страны, а также при различных экономических, социальных, политических, идеологических условиях? Каков социальный механизм изменения этих норм, в каком направлении они трансформируются? Каково соотношение норм, образцов поведения в сфере публично-правовых отношений и реального выполнения ролей чиновниками?

В зависимости от ответов на эти и подобные им вопросы формируются основополагающие параметры государственной и муниципальной службы, а также ее уровни, типы и виды. Типологизация - одна из важнейших задач социологии. Государственную службу можно классифицировать по следующим основаниям: уровень (федеральный, региональный); предмет ее компетенции (дипломатическая, налоговая, безопасности, занятости и т.п.); вид выполняемых функций (представительная, исполнительная, судебная и др.).

Конституция РФ в ст. 12 проводит четкую демаркационную линию между органами государственного управления и местного самоуправления. Однако такой подход не противоречит идее единства государственной и муниципальной службы, единым принципам ее организации: верховенства Конституции и Закона; приоритета прав и свобод человека; гласности; ответственности; внепартийности; стабильности и др.

Государственная и муниципальная служба представляет собой сложную социальную организацию, выполняющую специфическую функцию управления обществом, и понять механизм работы этой организации невозможно исключительно в рамках институционального подхода. Требуется выявить особенности построения административных организаций, принципы и начала их деятельности.

Основным механизмом функционирования государственных и муниципальных учреждений до сих пор является бюрократия. Это метод работы администрации, основанный на

поручении функций лицам, специализировавшимся в их выполнении: на создании иерархической служебной зависимости, в которой чиновник подчинен только одному начальнику; на рациональном разделении труда, отделенном от личных дел работника; на продвижении и карьере чиновника в зависимости от качества выполняемой работы и уровня квалификации.

В последние годы бюрократической машине брошен вызов со стороны тех, кто не считает ее эффективной и видит в ней препятствие на пути результативного осуществления своей политики. В глазах общественности она все чаще предстает причиной таких явлений, как бюрократизм и коррупция. Сами бюрократы указывают, что она тормозит их инициативы. Поэтому следует рассмотреть и другие перспективы для организаций государственного и муниципального управления.

Прежде всего выделяется "научный подход к управлению", ведущими представителями которого были Тейлор и Фэйол. В соответствии с ним организационная структура объединяет в себе специализацию; установление норм и правил; стандартизацию процедур; централизацию; конфигурацию (т.е. мало- и многозвенность управления). Такой подход связан с планированием, организацией, отдачей команд, координацией и контролем. Особое значение придается формальной власти.

Иную версию "научного подхода" предложили Бернс и Столкер. Они подчеркивают необходимость учитывать среду, в которой функционируют различные типы организаций: механический и органический. "Механический" тип организации сходен с бюрократическим, однако пригоден для учреждения, действующего в стабильном окружении. Поэтому предпочтение отдается "органическому" типу организации, характеризующемуся деформализацией функций, периферийным и вертикальным взаимодействием, информационной коммуникацией и др.

Особого внимания требует рассмотрение проблемы централизации и децентрализации в системе государственного и муниципального управления. Преимущество централизации состоит в том, что административным учреждениям в целом проще выполнять свои функции. При этом облегчается координация и лучше используется специализация, ускоряется принятие постановления. Достоинство децентрализации заключается в том, что решения приближаются к исполнителям. Это стимулирует их мотивацию, обеспечивает готовность реагировать на сигналы окружающей среды. Децентрализация подрывает бюрократизм, усиливает подотчетность и ответственность административных учреждений.

Итак, институт государственной и муниципальной службы предстает как динамичная структура, функционирующая в меняющейся социальной среде. Она приводится в движение людьми. Отсюда необходимость поведенческого аспекта предметной области новой отрасли социологии.

Служилое сословие

Государственные и муниципальные служащие представляют собой особую социально-профессиональную группу. Они занимаются управлением, обеспечивают регламент, порядок, укрепляют общественный строй. Этот слой возникает вместе с государством, формируется, как правило, выходцами из знатных семей. Придворная служба со временем получила профессиональный статус, стала наследоваться, передаваться через специальное обучение, т.е. воспроизводится в социальной форме. Таким образом, данная группировка аккумулирует профессиональный опыт, опирается на соответствующие традиции. Продукт ее деятельности - управленческие решения.

В настоящее время в служилое сословие входят люди разных профессий со свойственными им стандартами поведения, что сказывается на деятельности государственных и муниципальных учреждений. Например, архитектор, работающий в местной администрации, наверняка будет защищать проект строительства школы, соответствующий его профессиональному вкусу, учитель сделает упор на размерах классных комнат, экономиста на затратах. Их соображения могут расходиться со взглядами управленца, для которого важнее сроки сооружения объекта. В такой ситуации не исключено возникновение конфликта между профессиональными группами и организацией в целом.

В связи с этим важно раскрыть природу и разновидности служебного конфликта. Причиной конфликта, как уже отмечалось, может стать противостояние профессионалов и должностных лиц. Личные цели служащего иногда вступают в противоречие с целями административного учреждения. Возможен межведомственный конфликт, борьба "центра" и "периферии" и т.д. Нередко возникает соперничество за бюджетные ресурсы, статус, престиж и др. Особое значение имеют способы разрешения конфликта.

Служащие отличаются друг от друга по социальному происхождению, уровню образования и т.п. Отсюда разница в убеждениях, ценностных ориентациях. Кроме того, люди приходят на службу в силу разных причин. Один ради карьеры, другой - чтобы заработать больше денег, третий - решить "личные" вопросы. Эти различия, безусловно, сказываются на корпоративной сплоченности, характере группового взаимодействия, структуре власти, коммуникаций в административных учреждениях.

В этом ряду выделяется проблема лидерства. Требуется последовательно рассмотреть следующие вопросы: что значит "лидер"? В чем заключается "лидерство"? Исследователи нередко указывают на разницу между "руководством" и "лидерством": у первых есть подчиненные, у вторых - сторонники. Чаще всего под лидерством понимается способность оказывать направляющее влияние на поведение других людей при определенных обстоятельствах. А потому к лидерам относят не только лиц, занимающих руководящие посты в государственных и муниципальных учреждениях, но и "рядовых" сотрудников, являющихся лидерами неформальными.

Важно определить статус служилого сословия - интегративный показатель положения данной группы в обществе. Компонентами статуса выступают социальные позиции, которые выделяются на основе рангов государственных должностей (высших, главных, ведущих, старших, младших). Позиции с помощью нормативных регуляторов приобретают сферы взаимодействия, права, обязанности, влияние, возможности и др. показатели собственно статуса. Посредством социального статуса упорядочиваются, оформляются, регламентируются отношения и поведение чиновников, усвоение ими соответствующих требований.

Эта тема выводит на проблему профессиональных и личностных качеств государственных (муниципальных) служащих, их типологии. В литературе выделяются два интегральных критерия - уровень профессионализма и степень мотивации. В зависимости от сочетания этих критериев выводятся следующие типы служащих:

1. Обладающие высоким профессиональным уровнем и положительно мотивированные к работе.
2. Достаточно мотивированные к работе, но имеющие низкий профессиональный уровень.
3. Имеющие низкий профессиональный уровень и слабомотивированные к работе.
4. Обладающие высоким профессиональным уровнем, но слабомотивированные к работе.

Приведенная типология может быть положена в основу оценки персонала государственных и муниципальных органов управления, определения путей повышения его профессионализма и мотивации. "Профессионализм" - это высший уровень психофизиологических и личностных изменений специалиста, которые происходят в результате длительного выполнения служебных обязанностей и обеспечивают эффективность решения управленческих задач. "Мотивация" - побуждение чиновника к активной деятельности, вызванное стремлением к самореализации, удовлетворению определенных потребностей.

Необходимо раскрыть механизм подключения индивида к структурам государственной и муниципальной службы. Основным элементом здесь выступает профессиональная социализация, означающая процесс осознания человеком своей профессиональной роли, места в социально-профессиональной структуре общества, выработку самосознания представителя служилого сословия, включение в публично-правовые отношения. Данный процесс осуществляется прежде всего в системе непрерывного профессионального образования. Исходя из этого следует рассмотреть комплекс вопросов, связанных с аттестацией персонала, повышением его квалификации, планированием служебной карьеры и т.п.

Институциональный и поведенческий аспекты анализа государственной и муниципальной службы требуют выяснения социальных условий ее функционирования. К объективным факторам влияния можно отнести политические структуры, рынок, группы давления, культурную среду. Социально-политические условия характеризуют деятельность соответствующих структур по отношению к государственной и муниципальной службе, ее стабилизации, повышению эффективности и т.д. Социально-экономические условия определяют уровень развития рыночных отношений, что сказывается на характере деятельности управленческих структур. Государственная и муниципальная служба испытывает давление со стороны скрытых группировок, активно добивающихся удовлетворения корыстных интересов с помощью угроз, использования корпоративных, частных связей и проч. Социально-культурные условия формируют систему действующих в обществе правовых, моральных норм, ценностей и идеалов, образцов поведения.

Макросреда воздействует на функционирование государственной и муниципальной службы посредством различных факторов микросреды, ближайшего социального окружения. К таким факторам относятся социально-психологические характеристики, отражающие общее состояние сознания людей. Сюда входят социальные установки, интересы, ценностные ориентации в сфере публично-правовых отношений, т.е. субъективные условия. Факторы микросреды в свою очередь влияют на условия деятельности чиновников в рамках государственных и муниципальных структур.

Для эффективной деятельности в социальной среде органы государственного управления и местного самоуправления должны гармонизировать связи с общественностью. Особая роль отводится службе "паблик рилейшнз". Она способствует приобщению этих структур к ценностям разнообразных групп населения, чтобы учитывать их интересы: создает атмосферу доверия со стороны общественности; сохраняет или изменяет имидж административных учреждений; усиливает заинтересованность служащих в делах своих организаций.

В демократических странах государственная и муниципальная служба находится под надзором общественности. Бюрократизм, волокита, задержки решения острых проблем вызывают справедливые нарекания населения. Таким образом, общественное мнение контролирует, корректирует деятельность административных учреждений. В связи с этим важно показать механизмы социального контроля, предупреждающие такие явления, как административный произвол, нарушение прав и свобод граждан, коррупция и т.д. Счетная палата обязана следить за расходами в государственном аппарате, действуют институт Уполномоченного по правам человека, гласности и др. формы социального контроля.

На службе управления

Социология призвана не только изучать государственную и муниципальную службу, но и обеспечивать ее функционирование. Велики ее возможности в информационном обслуживании органов государственного управления и местного самоуправления. Одно из достоинств социологического исследования - объективность. При отработанной программе, методике и процедурах анализа процесс сбора и обработки данных становится настолько формализованным, что предвзятая оценка просто исключена.

С помощью социологии можно диагностировать состояние объекта управления. Любой социальный объект описывается определенным количеством показателей, отражающих жизненно важные факторы его развития. В результате их социологического замера выводится общий индекс состояния объекта, что дает основание для принятия решения.

Социология нужна государственной и муниципальной службе при выполнении прогностической функции. Она реализуется посредством социального моделирования, проектирования, конструирования и планирования. Возрастает ее роль в исполнении контрольно-аналитической функции: социологическая экспертиза законопроектов и других управленческих решений. Социология способна проверить, как будет "работать" то или иное решение, как его, в частности, воспримут люди.

Социология занимает особое место в обеспечении организационно-технологической функции административных учреждений. В результате исследований конкретных ситуаций

разрабатываются не только социальные проекты, но и технологии их реализации. По существу это социоинженерная деятельность, ориентированная на целенаправленное изменение социального пространства.

Наряду с этим важно показать специфику процедур, методов, инструментария, используемых в социологическом исследовании структур и механизмов государственного управления и местного самоуправления. Нужно рассмотреть основные этапы разработки программы исследования, соответствующие узловым моментам процесса социологического познания. Затем продемонстрировать образцы методического инструментария и правила его использования. Например, методику исчисления рейтинга популярности, доверия и влияния государственных и муниципальных учреждений. Наконец, представить систему организационно-технического обеспечения социологического исследования, в частности, особенности сбора, анализа и обобщения информации в режиме мониторинга.

Изложенная концепция будет способствовать созданию необходимых предпосылок для становления нового направления социологии, целенаправленной работы исследователей и преподавателей по накоплению теоретически обоснованного, опирающегося на достоверные эмпирические данные научного знания о функционировании и развитии государственной и муниципальной службы.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Князева Е., Курдюмов С.* Синергетика: начала нелинейного мышления// *Обществ. науки и современность.* 1993. №2. С. 44.
2. *Высший административный персонал на пути к общеевропейскому дому: стратегия, организация, методы обучения и развития.* М., 1993.