

СОЦИОЛОГИЯ

УДК 316.42

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2008 г. Ноянзина О.Е., Цапкова М.С.

Алтайский государственный университет

Поступила в редакцию

noe@list.ru

АННОТАЦИЯ: В статье обосновывается рассмотрение институционального механизма функционирования социума в качестве методологического основания для изучения взаимодействия института государственной власти и местного сообщества. Подчеркивается, что рассмотрение института государственной власти необходимо с точки зрения формирования в данной системе специфичного социального механизма. Предложенная система показателей оценки функционирования института обращений граждан позволит выявить и описать содержание механизма взаимодействия местного сообщества с органами государственной власти.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Социальный механизм, институт обращений граждан, местное сообщество, институт государственной власти, социальное взаимодействие, показатели оценки работы с обращениями граждан

Современные изменения социальной структуры обусловлены появлением новых субъектов создающегося гражданского общества в России. Происходит становление и накопление нового опыта взаимодействия общества и государства на различных уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Сложность построения новых форм и способов взаимодействия общества и властных структур, формирования их новых отношений обусловлена большой инерцией сохранения патерналистских позиций властных структур по отношению к населению и другим субъектам социума. Зарождающееся гражданское общество, его агенты в виде различного рода общественных организаций не имеют еще достаточных ресурсов и опыта для построения равноправного и эффективного взаимодействия с государством в лице его властных структур.

Достаточно важным для методологического обоснования изучения функционирования и развития социального механизма взаимодействия института государственной власти и местного сообщества нам представляется рассмотрение институционального аспекта функционирования социума. Сам же институт государственной власти предстает в виде совокупности учреждений, включенных в сложную систему внутренних координационно-субординационных отношений.

Любая организация складывается и функционирует как определенная общность людей со своими представлениями, взглядами на жизнь, убеждениями, волей, желаниями,

личностными качествами, нормативной базой, ценностными ориентациями и установками и т.п., но в то же время включенных в формализованную систему статусно-ролевых стандартов, диктующих свои собственные, деиндивидуализированные и независимые от личностных предпочтений «правила игры», то есть адекватные данному институциональному образованию (для успешной реализации своих функций) линии поведения.

Этот сложный конгломерат объективных и субъективных факторов требует соответствующего механизма упорядочивания и согласования взаимодействий, то есть определенной системы регуляции, а посему одним из важнейших аспектов эффективного функционирования любой институциональной структуры является управление «как целеустремленная организующая деятельность людей, обеспечивающая согласование их действий, направленных на решение определенных задач» [1, С. 8].

При этом следует иметь в виду, что сам факт существования и функционирования того или иного социального института напрямую детерминирован особенностями социальной потребности (ради удовлетворения которой данный социальный институт, собственно, и возникает), имеющей место в определенной сфере (или сферах) общественной жизни, характеризуемой своими собственными, присущими только ей социальными отношениями.

Материальный компонент социальных институтов находит свое выражение в наличии учреждений, выполняющих определенные социальные функции. Именно в рамках учреждений организуется деятельность по реализации целевого предназначения того или иного социального института, осуществляется контроль за этой деятельностью, управление ею. Так, институт государственной власти – это не только агрегированная целостностью устойчивых и структурированных социальных связей, обусловленная наличием социальной потребности, но и вполне конкретная совокупность лиц: обслуживающих специалистов, руководителей высшего и среднего звена, чиновников и т.д., обладающих необходимыми для выполнения своих функций средствами и ресурсами.

Анализ складывающейся практики взаимодействия государственной власти и местного сообщества показывает наличие целого ряда противоречий, среди которых основными являются следующие: потребность органов власти и субъектов местного социума в научно обоснованных рекомендациях по осуществлению их взаимодействия и отсутствие достаточного числа научных разработок данного направления; между освобождением государства и его властных структур от части социальных функций и неготовностью местного сообщества для решения назревших проблем собственными усилиями; между необходимостью в консолидации усилий органов власти и местного

сообщества в решении социальных проблем и отсутствием опыта партнерского взаимодействия и партнерских отношений.

Таким образом, очевидно, что рассмотрение института государственной власти необходимо с точки зрения формирования в данной системе специфичного нового социального механизма.

Социальный механизм общества – понятие, впервые введенное Контом для объяснения целостности и жизнеспособности общества как «социального тела». По его мнению, каждое общество имеет свой социальный механизм, обеспечивающий его выживание и развитие. В дальнейшем концепция социального механизма в различной форме нашла отражение в трудах практически всех классиков социологии (Г. Спенсер, Э. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Веблен, К. Маркс, Т. Парсонс и др.)

Т. Заславская рассматривает «социальный механизм общественного процесса», под которым подразумевается устойчивая система взаимодействий социальных акторов разных типов и уровней, конечным результатом которых служит удовлетворение определенной общественной потребности.

Л.Я. Косалс отмечает, что «механизм – это особого рода сложная социальная система, обеспечивающая регулирование того или иного процесса» [5, С.85]. В состав любого механизма в широком смысле входят конкретные социальные субъекты (группы), реализующие определенный вид деятельности, те или иные социальные институты (право, культура и т.д.), формирующие конкретные социально-экономические условия этой активности, ее результаты, а также общественная потребность, на удовлетворение которой направлена работа механизма.

Наиболее концептуально категория «социального механизма» была представлена в трудах С.И. Григорьева, В.Г. Немировского, Н.М. Блинова, Г.Я. Иньшина, которые в русле социологического осмысления проблемы социальной справедливости наиболее адекватными ее содержанию считали понятие «социальный механизм» и соотнесенные с ним категории «социальное взаимодействие», «социальный принцип», «социальный процесс», «социальный результат», «социальное отношение», «социальное равенство», «социальное положение», «социальные силы», «социальные группы», «социальная политика» [6].

Функционирование социальных механизмов регулируется, с одной стороны, соответствующими общественными институтами (формальными и неформальными правилами игры), с другой – социальным статусом и культурными особенностями акторов: органов управления, организаций, групп, индивидов (интересами и возможностями игроков). Идея социальных механизмов экономических, политических и

иных процессов базируется на том, что совокупность определяющих эти процессы явлений, факторов и зависимостей образует целостный феномен, исследование устройства которого позволяет глубже разобраться в изучаемых закономерностях.

Как отмечает С.Г. Максимова [7], анализ практики употребления этой категории разными авторами позволяет выделить ее основные черты. Основная особенность социальных механизмов состоит в способности регулировать общественные процессы, что объясняется особой значимостью, силой и устойчивостью социальных связей, обуславливающих их системность. Поскольку в механизмах социальных процессов сосуществуют элементы, принадлежащие прошлому и настоящему, они отличаются высокой инерционностью: их обновление всегда носит частичный характер. Кроме того, в них сосуществуют феномены, сознательно создаваемые для достижения определенных целей и развивающиеся естественно-историческим путем. Первые конституируются в процессе социальных преобразований, вторые же возникают спонтанно в ходе общественной эволюции и меняются под влиянием внутренних трансформаций[5].

В рамках изучения социального механизма взаимодействия местного сообщества с государственными органами исполнительной власти представляется целесообразным в том числе описать развитие и функционирование механизма работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти.

Если рассматривать в качестве основной цели исследования выявление социального механизма взаимодействия института государственной власти и местного сообщества, то необходимо учитывать конституционно закрепленное право влияния местного сообщества на процессы реализации государственной функции. Граждане могут влиять на публичную власть и осуществлять контроль над ее деятельностью посредством различных прав и свобод: свободы слова, избирательного права, права на объединение. Однако право на обращение в ряду названных возможностей является наиболее часто реализуемым во взаимоотношениях граждан и государства. Право на обращение является возможностью реализации гражданами своих политических интересов в связи с тем, что основным содержанием права граждан на обращения является участие в политических отношениях. Для органов власти обращения граждан являются важнейшим источником информации, необходимой для принятия решений, удовлетворения воли и интересов личности, реагирования на желания и потребности общества, своевременного и эффективного средства общения с населением. Другими словами, право на обращение включает в себя два аспекта: возможность активного влияния гражданина на деятельность государственных органов и органов местного самоуправления и способ восстановления нарушенного права посредством жалоб, заявлений и ходатайств.

Человек не только адаптируется к внешним условиям, но и преобразует их. Следовательно, изучение социального механизма функционирования и развития системы государственной власти должно быть направлено не только на описание институциональной схемы функционирования социальной сферы. Обязательным является учет внутренних факторов, отражающих взаимодействие индивида с социальным пространством учреждений государственной власти.

Функционирование социальных институтов проявляется в социальных практиках, воплощающих правовые и культурные нормы в жизнь. Причем не все социальные практики носят институциональный характер. Институционализируются преимущественно те из них, которые отличаются либо большей значимостью и массовостью, либо устойчивостью и традиционностью. Именно такие практики составляют устойчивое ядро жизнедеятельности данного общества, в то время как недавно возникшие, менее значимые, сравнительно редкие практики обычно образуют ее периферию – новые социальные практики, возникающие в процессе реформирования социального института. В качестве такой институциональной практики возможно рассматривать обращение гражданина в государственный орган исполнительной власти.

Эффективность социальных институтов во многом зависит от взаимного соответствия, во-первых, формальных и неформальных норм, во-вторых, норм и реальных практик. В здоровых обществах и нормальных условиях государственные законы и нормы воспринимаются большинством граждан как справедливые и потому реализуются в массовых социальных практиках. Конечно, время от времени происходят отклонения практик от установленных норм, но в таких случаях государство либо ужесточает институциональный контроль, либо оказывается перед необходимостью скорректировать формальные нормы, сблизив их с культурными представлениями или требованиями населения.

Формально деятельность чиновников координируется политическими структурами, а также регулируется правовыми нормами. Но на деле политики не меньше зависят от бюрократии, чем она от них, поскольку они полностью опираются на нее в своей практической деятельности, кроме того, административно-управленческая деятельность государственного аппарата предопределяет формирование институционализированных социальных практик.

Для выявления содержания социального механизма взаимодействия местного сообщества с органами государственной власти в части реализации права граждан на обращение разработана система показателей оценки работы с письменными и устными обращениями граждан в государственном органе исполнительной власти.

Система показателей состоит из четырех групп: показатели состояния работы с обращениями граждан в государственном органе исполнительной власти; содержательные показатели реализации административной функции в отношении работы с письменными и устными обращениями граждан; статистические показатели реализации административной функции в отношении работы с письменными и устными обращениями граждан; показатели удовлетворенности населения осуществлением административных процедур по работе с обращениями граждан.

Первая группа подразумевает: оценку правового обеспечения работы с письменными и устными обращениями; оценку организации работы по рассмотрению обращений и организации приема граждан руководством; использование информации, содержащейся в обращениях, при выработке управленческих решений; оценку взаимодействия с иными органами государственной власти и местного самоуправления в решении проблем, поставленных в обращениях граждан; внедрение в практику передового опыта организации работы; оценку организации хранения дел по исполненным обращениям; оценку технического обеспечения реализации административной процедуры.

Вторая группа показателей включает в себя аналитическую работу (тематический, социальный, региональный, временной аспект анализа проблем; выявление динамики в характере обращений, учет откликов на реализацию социально-экономических программ и проектов; и т.д.) и выявление мер административного реагирования (наличие системы мер по решению проблем, порождающих обращения; проверки формального подхода к рассмотрению содержания обращений; комиссионные проверки и проверки с выездом на место).

К третьей группе относятся статистические показатели количества обращений, анализ их повторности, контрольность, соблюдение законодательно определенных сроков рассмотрения обращений граждан, оценка результативности работы (на основе количества положительных решений и принятых мер, удовлетворяющих заявителей, отсутствия случаев предоставления немотивированных ответов, количества проведенных заседаний и коллегий, количества благодарностей).

Четвертая группа показателей наиболее сложна в оценке. Предполагаем, оценка удовлетворенности населения осуществлением административных процедур по работе с письменными и устными обращениями граждан должна осуществляться на основе: оценки удовлетворенности процедурой направления (доступность и полнота информации о направлении обращения, отсутствие проблем с направлением, наличие информации о требованиях к направлению обращения); оценки решения вопросов, поставленных в

обращении (наличие уведомления о регистрации и направлении обращения, информация о процедуре и сроках рассмотрения; соблюдение сроков, обоснованность ответа, доступность информации, соблюдение конфиденциальности).

Предложенная система показателей дает возможность представить модель взаимодействия института государственной власти и местного сообщества в части реализации права граждан на обращение в современном российском регионе, выявить потенциальные возможности осуществления обратной связи и взаимного влияния местного сообщества и государственного органа исполнительной власти при использовании института обращений граждан.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Мысин Н.В. Теория и история социального управления: Опыт России и зарубеж. стран/Сев.- Зап. акад. гос. службы. – СПб.: СЗАГС: Образование – Культура, 2000. – 496 с.
2. Заславская Т.И. Изучение механизмов социальных процессов (1981–1985) // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы. – Новосибирск: Наука, 1996. – С. 71–89.
3. Заславская Т.И., Шабанова М.А. Социальные механизмы трансформации неправовых практик // Общественные науки и современность. – 2001. – № 5. – С. 3–22.
4. Заславская Т.И., Рывкина, Р.В. Социология экономической жизни. Очерки теории. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1991. – 448 с.
5. Косалс Л.Я. Социальный механизм инновационных процессов: сравнительный анализ советского и постсоветского периодов // Экономическая наука современной России. – 2000. – № 3–4. – С. 85–96.
6. Григорьев С.И., Иньшин Г.Я. «Справедливое же состоит в ...»: размышления экономиста и социолога о справедливом и несправедливом в советском обществе. – Барнаул: Алт. кн. изд-во, 1990. – 232 с.
7. Максимова С.Г. Особенности функционирования и развития системы социального обслуживания лиц пожилого и старческого возраста в современном российском регионе. Автореф. дис.: д.социол.н./АлтГУ: Барнаул, 2006. – С. 11.
8. Шмельков А.В., Кирьянов В.И. Методология изучения социального механизма экономического развития города // Социокультурные исследования: Межвуз. сб. науч. тр. / Редкол.: Н.В. Дулина (отв. ред.) и др. / Волгоград. гос. техн. ун-т. – Волгоград, 2004. – Вып. 9. – С. 139–144.