

На правах рукописи

КУЗНЕЦОВА Елена Владимировна

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПРИРОДА
УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ДОКУМЕНТА**

Специальность 22.00.08 - социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**



Екатеринбург

2004

Диссертация выполнена на кафедре социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор философских наук,
профессор
Костин Валентин Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской
Федерации
Зборовский Гарольд Ефимович

кандидат социологических наук
Воронина Людмила Ивановна

Ведущая организация: Уральский государственный технический
университет

Защита состоится «27» декабря 2004 года в 14-00 на заседании
Диссертационного совета Д.502.009.01 по защите диссертаций на соискание ученой
степени доктора социологических наук в Уральской академии государственной
службы (620219, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, зал Ученого совета)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральской
академии государственной службы

Автореферат разослан «25» ноября 2004 г.

Ученый Секретарь
диссертационного совета
доктор социологических наук, профессор



Н.Б.Костина

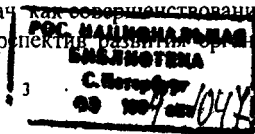
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Методологическая парадигма социологии управления, с позиций которой осуществляется анализ управленческих решений, включая сферу публичной власти, оставляет вне поля зрения их документную форму, что препятствует целостному видению управленческого документа. Неизбежным результатом этого являются упрощенные представления как о документах, так и об управленческих решениях, игнорирование важнейших свойств тех и других. К числу неисследованных проблем управленческих документов следует отнести вопросы их институционального содержания, роли в регулировании общественных отношений и деятельности людей, социальных функций. Обозначенные проблемы тесно связаны между собой. Отсутствие знания об институциональном содержании управленческих документов становится серьезным препятствием как для выявления их социальных функций, так и для определения факторов, от которых зависит их (функций) эффективная реализация. Нерешенность названных проблем препятствует созданию теоретической модели создания документов в органах публичной власти, разработке системы действенных практических рекомендаций, имеет следствием ориентацию государственных и муниципальных служащих в практической деятельности на сложившиеся традиции и здравый смысл.

Сформулированная проблемная ситуация обусловлена несколькими причинами. Во-первых, отечественные исследователи обращаются к управленческому документу как к объекту изучения и системной регламентации только в начале 70-х годов XX века (в 1973 г. была впервые принята Единая государственная система делопроизводства, содержащая свод государственных стандартов). Во-вторых, анализ документов осуществляется с позиций научных подходов, сложившихся в рамках архивоведения и документоведения, т.е. наук, предметом изучения которых в большей степени являются формальные признаки документа. В-третьих, неоднозначно используется категория социального института, выступающая одним из методологических оснований социологического изучения управленческих документов. В-четвертых, при проведении социологических исследований не уделяется достаточного внимания документно оформленным отношениям между лицами, организациями, их влиянию на поведение людей.

Выявление институционального содержания управленческих документов позволяет преодолеть одностороннее видение управленческого документа, сведение проблем документа только к его материальному носителю, стремление совершенствовать работу с документами в системах управления за счет осуществления только организационно-технических мер. Рассмотрение управленческого документа с позиций институциональной теории позволяет выделить в качестве его важнейшей составляющей социальное содержание, определяющее систему социальных отношений и деятельности в организациях различного масштаба. Именно от институционального содержания документов зависит решение таких социальных задач, как совершенствование взаимоотношений в коллективе, понимание целей и перспектив развития организации, воспитание



чувства ответственности и дисциплины исполнителей, достижение эффективной и адекватной деловой коммуникации, стимулирование активности работников.

Следствием учета институциональных аспектов управленческих документов должно стать повышение качества исполнения решений, поскольку восприятие содержания документов определяется культурой человека, в том числе и профессиональной. Социологические исследования функционирования документов и их оценок позволяют объяснить механизм регулирования поведения человека в управленческой среде, выявить зависимость между необходимостью соблюдения регламентирующих норм управления, с одной стороны, и инициативой, творческим отношением к реализации управленческих функций, с другой, определить условия эффективного управления.

Таким образом, спектр задач, относящихся к исследованию социальных свойств управленческих документов, вряд ли может быть успешно решен вне рамок социологии управления.

Степень разработанности проблемы

Проблемы, изучаемые в диссертационной работе, потребовали обращения к нескольким группам научных источников. Несмотря на то, что институциональное содержание управленческих документов не являлось предметом специальных социологических исследований, его отдельные аспекты нашли отражение в целом ряде научных работ.

Значительный интерес для нас представляют работы, в которых исследуются специфика, генезис, виды, функции социальных институтов, а также процессы институционализации различных сторон социальной жизни. К их числу относятся исследования таких зарубежных авторов как П.Бергера, П.Блау, М.Вебера, Т.Веблена, Э.Дюркгейма, С.Липсета, Т.Лукмана, Р.Мертона, Ч.Миллса, Д.Норта, Т.Парсонса, Н.Смелзера, Г.Спенсера, Д.Хертлезера, Д.Хоманса и др.

В отечественной социологии этим проблемам посвящены исследования Ю.П.Андреева, В.М.Быченкова, В.И.Добренкова, Г.Е.Зборовского, С.Г.Кирдиной, Н.Б.Костиной, А.И.Кравченко, В.С.Лисина, Р.Нуреева, Г.В.Осипова, С.С.Фролова и др.

Для рассмотрения управленческого документа с позиций социологической науки большое значение имели труды представителей классической социологической мысли, использовавших метод изучения документов для характеристики субъективных аспектов социальной жизни и деятельности людей: Э.Бёрджесса, М.Бургоса, Дж.Винсента, Ф.Знанецкого, Р.Маккензи, Р.Парка, А.Смолла, Р.Тернера, У.Томаса, П.Томпсона, Ч.Хендерсона/А.Хоффмана и др.

Социологические методы изучения документов рассматриваются в работах современных отечественных социологов: В.Г.Андреевского, Г.С.Батыгина, С.С.Белановского, В.И.Бондаренко, И.А.Бутенко, М.К.Горшкова, В.Г.Гречихина, И.Ф.Девятко, А.Г.Здравомыслова, Л.А.Кривоносова, В.Н.Лавриненко, О.М.Масловой, Ф.Э.Шереги, Е.А.Шуклиной, В.А.Ядова и др.

Сущностным характеристикам документа, их составу и функциям посвящены труды В.Д.Банасюкевича, Г.Г.Воробьева, Н.Б.Зиновьевой, М.В.Ларина, Е.Н.Колесника, Т.В.Кузнецовой, Н.Н.Кушнаренко, О.В.Мосягиной, Е.А.Плешкевича, А.Н.Соболева, Ю.Н.Столярова, Э.И.Ханпиры, В.Ф.Янковой и др.

Большой вклад в разработку общих проблем организации делопроизводственной службы, технологий создания, регистрации, учета и хранения документов, современного управления и регламентации делопроизводства, совершенствования и рационализации принципов организации и функционирования делопроизводства, в том числе в государственных и муниципальных органах власти, внесли работы Л.М.Васильевой, М.М.Кирсанова, А.С.Красавина, В.А.Кудряева, Е.В.Охотского, Г.М.Петрова, Т.В.Печниковой, Т.А.Печниковой, С.И.Самсонова, Р.Е.Скворцовой, М.В.Стенюкова, Ю.Н.Столярова, Л.А.Шкатовой, Н.Н.Шуваловой и др.

Среди работ, исследующих вопросы социальной коммуникации, следует отметить труды Т.З.Адамьянц, М.К.Горшкова, Т.М.Дридзе, Ф.В.Льюса, В.Б.Кашкина, В.П.Конечкой, В.В.Маркина, Э.Роджерса и Р.Агарвала-Роджерса, А.А.Родионова, Н.В.Романовского, А.В.Соколова, Ф.И.Шаркова и др.

Социологическое изучение управленческих отношений в конкретных административных образованиях и особенностей социально-профессионального статуса современных чиновников осуществляется Г.В.Атаманчуком, Х.А.Бековым, В.Э.Бойковым, В.Б.Житеневым, Г.П.Зинченко, В.Г.Игнатовым, Т.Г.Калачевой, А.И.Кузьминым, В.Д.Лысенко, В.А.Мальцевым, В.Г.Поповым, Н.С.Слепцовым, Ж.Т.Тощенко, В.В.Щербиной и др.

Важнейшее методологическое значение имеют работы, посвященные анализу деятельности и общественных отношений: Р.Арона, Г.Блумера, Дж.Л.Гибсона, Э.Гидденса, И.Гоффмана, Дж.Х-мл.Доннели, Г.А.Саймона, Г.Тарда, П.Штомпки, Е.М.Бабосова, В.А.Костина, Ю.Д.Красовского, А.И.Пригожина, М.В.Удальцовой, В.И.Франчука, В.М.Шепеля и др.

Объект исследования - социальное функционирование документа в системе современного государственного и муниципального управления.

Предмет исследования - изучение специфических признаков управленческого документа, позволяющих понять его сущность, отличить его от других видов документов.

Цель исследования - выявление институциональных характеристик управленческого документа, раскрывающих его природу и функции в современных системах социального управления.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих взаимосвязанных задач:

1. Проведение анализа теоретико-методологических подходов к определению социального института, представленных в социологической литературе.
2. Раскрытие социального содержания управленческого документа и его институциональных характеристик.
3. Исследование функций управленческого документа, обусловленных его институциональной природой.
4. Изучение влияния институциональных составляющих управленческого документа на коммуникацию в системах управления.

Теоретико-методологическую базу **диссертационного исследования** составляют основные теоретические положения общей социологии, социологии

управления, документоведения. Социологическое рассмотрение управленческого документа осуществляется с позиций институционального, деятельностного, системного, функционального и коммуникационного подходов. При этом наиболее значимым нам представляется институциональный подход, в рамках которого документ рассматривается как регулятор системы общественных отношений и деятельности людей, что обусловлено его институциональным содержанием.

Фундаментальные принципы диссертационного исследования таковы: рассмотрение документа как условия и результата социального взаимодействия в системах управления; изучение управленческих решений в их материализованной форме, которой и является документ; рассмотрение документа как информационного источника.

В эмпирической части применялись методы социологического исследования: анкетный и экспертный опросы.

Эмпирическую базу диссертации составляют конкретные социологические исследования, проведенные автором в органах государственной и муниципальной власти г. Екатеринбурга в 2004 году. Для сбора эмпирического материала были использованы следующие методы: анкетный опрос государственных и муниципальных служащих органов исполнительной власти Свердловской области и органов местного самоуправления г.Екатеринбурга (объем случайной выборки 300 чел.); экспертный опрос (опрошено 20 экспертов); анализ документов органов государственной власти и местного самоуправления. В качестве экспертов выступили слушатели курсов ИППК Уральской академии государственной службы по направлению «Документоведение», работающие в качестве руководителей общих отделов и канцелярий органов государственной власти и местного самоуправления.

В ходе диссертационного исследования использовались также вторичные данные, полученные в результате социологического исследования «Профессиональная культура чиновников», проведенного кафедрой социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы под руководством заведующего кафедрой, доктора социологических наук, профессора В.Г. Попова в 2002-2003 гг., а также данные социологических исследований о состоянии кадрового потенциала государственной и муниципальной службы, опубликованные в журнале «Социологические исследования».

Автором также были проанализированы нормативно-правовые акты и нормативно-методические материалы, регламентирующие процесс работы с документами.

Научная новизна работы заключается в следующем:

1. Обоснована необходимость использования институционального подхода в изучении управленческого документа, что позволяет рассматривать последний не только с позиций возможностей его материального носителя, но и как социокультурный феномен.

2. Выявлено, что нормативная интерпретация социального института включает в себя его ролевые и организационные концепции: и социальная роль, и организация возможны лишь там, где действия и отношения людей опосредованы социальными институтами.

3. Определены виды институтов, представленные в управленческом документе (внешние и внутренние), что позволяет расширить знание о них, дать более полную характеристику социальных институтов.

4. Выделены признаки управленческого документа, которые необходимо отразить в его определении: наличие материального носителя, институциональность содержания.

5. Разработаны основания классификации управленческих документов, учитывающие их роль в регулировании общественных отношений и деятельности, позволяющие систематизировать множество, на первый взгляд, несвязанных и далеких друг от друга документов.

6. Выделены новые функции управленческих документов, обусловленные их институциональным содержанием: регламентирующая, правоустанавливающая, оценочная, подтверждающие правомерность институционального подхода и показывающие социальную значимость управленческих документов.

7. Показано влияние институциональных свойств документа на качество коммуникации, которая, в свою очередь, во многом определяет степень и характер функции регламентации.

8. Описан уровневый подход к анализу управленческих документов, которые должны изучаться не только с точки зрения их непосредственного содержания, но и с точки зрения общих свойств, учет которых выступает в виде принципов.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту, заключаются в следующем:

1. Социальный институт представляет собой систему норм, выступающих в документной или бездокументной формах. Документная форма института обладает спецификой, которую невозможно выявить, ограничиваясь анализом институтов, существующих в бездокументной форме.

2. Институциональность управленческого документа является признаком, позволяющим отличить его от других видов документов (исторических, технических, личных и т.д.).

3. Управленческому документу присущи два вида институтов: внешние и внутренние. Внутренние институты выступают в виде требований к форме документа, внешние, содержащиеся в его тексте, представляют собой совокупность предписаний, адресованных исполнителям. Внешние институты относятся к социальной нормативности, внутренние - к технической.

4. Основными функциями управленческого документа являются: регламентирующая, правоустанавливающая, оценочная. Регламентирующая функция управленческого документа выражается в установлении правил, определяющих порядок той или иной деятельности. Оценочная функция направлена на выявление соответствия реального поведения и отношений людей нормам и правилам, установленным в документе. Правоустанавливающая функция документа заключается в том, что он фиксирует права, обязанности, ответственность субъектов, деятельность и отношения которых подлежат документной регламентации.

5. Рассмотрение управленческих документов с позиций институционального подхода позволило выявить их виды, основными из которых являются предписывающие и описательные. В свою очередь, предписывающие документы различаются по степени охвата объекта управления, по характеру предписываемых отношений в среде управления.

6. Основными свойствами управленческого документа, влияющими на качество коммуникации, выступают конкретность, полнота, однозначность, мотивированность, правильность содержания и оформления реквизитов.

7. К принципам, обеспечивающим подготовку качественных документов, следует отнести: принцип целевой направленности документа, принцип внутренней непротиворечивости, принцип мотивированности, принцип единства регламентированности и самостоятельности, принцип единства фаз функционирования документа.

8. Управленческий документ определяется как сообщение, представленное в письменной языковой форме на определенном материальном носителе и содержащее сведения, предназначенные для регулирования общественных отношений и деятельности людей, достоверность которых заверена.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Выявление институциональной природы управленческого документа, осуществленное в рамках социологической науки, дает возможность увидеть новую грань в рассматриваемом виде документов, обогатить теорию социальных институтов, сформулировать новые требования к управленческим документам.

Результаты работы могут быть использованы государственными и муниципальными служащими в процессе подготовки и анализа документов; в процессе преподавания таких учебных дисциплин как «Социология управления», «Социология коммуникаций», «Коммуникативный менеджмент», «Документные коммуникации».

Апробация результатов исследования

Основные результаты работы изложены в 7 публикациях, в выступлениях на международных, всероссийских и региональных конференциях.

Наиболее важные научные и практические итоги диссертационного исследования докладывались на Всероссийской научно-практической конференции (апрель 2002, г. Челябинск) «Россия и регионы: новая парадигма развития»; на Российской научно-практической конференции (июнь 2002, г. Екатеринбург) «Управление социальными процессами в регионах»; на Международной научно-практической конференции (декабрь 2002, г. Москва) «Документация в информационном обществе: унификация и стандартизация межведомственного и корпоративного документооборота»; на Международной конференции (октябрь 2004, г. Екатеринбург) «Управление социальными, экономическими и политическими процессами в российских регионах».

Основные положения и выводы диссертации неоднократно обсуждались на теоретических семинарах кафедры социологии и управления общественными отношениями и кафедры теории и практики управления Уральской академии государственной службы.

Структура и объем работы

Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, библиографического списка, который содержит 202 наименования.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, определяются цели, задачи, объект и предмет диссертационной работы, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, описываются теоретико-методологическая, эмпирическая основы диссертации, опыт ее апробации.

В первой главе «Управленческий документ как проблема современной социологии» раскрывается необходимость поиска новых методологических оснований изучения управленческого документа, в качестве которых выступает теория социальных институтов, выявляются институциональные составляющие управленческого документа.

В первом параграфе «Методологические основания исследования управленческих документов» анализируются социологические проблемы управленческих документов и методологические возможности их решения.

Изучение разработки и функционирования управленческих документов в системах государственного и муниципального управления свидетельствует о том, что значительная их часть включает социальные институты, которые пока не являются предметом исследования ни в общей социологии, ни в социологии управления, ни в документоведческих дисциплинах. Это привело к тому, что при рассмотрении управленческих документов в поле зрения исследователей попадают только общие черты, характерные для любого документа, специфика же управленческих документов не выявляется. Для изучения институционального содержания управленческих документов автор обращается к теориям социального института, разработанным в социологии, накопившей значительный опыт в изучении недокументной формы институтов, описала их виды и функции. Теория этого вида институтов может быть применена и при описании институтов, существующих в документной форме.

Установлено, что в последнее время обозначилась тенденция к расширению объема понятия «социальный институт», что проявляется в его применении к большему, чем прежде, числу объектов. Однако расширение объема не сопровождается концептуализацией содержания, что проявляется в множестве различных точек зрения на природу социальных институтов,

В настоящее время в зарубежной и отечественной литературе можно выделить четыре теоретических подхода к социальным институтам: организационно-учрежденческий (институты - различные учреждения, организации, сообщества людей), деятельностный (институты - устойчивые формы деятельности и общественных отношений), ролевой (институты - совокупность ролей и статусов, предназначенных для удовлетворения социальной потребности) и нормативный (институты - система норм и правил, регулирующих действия людей). В работе

осуществляется анализ и выявляется рациональность каждого из приведенных подходов.

Понимание социального института как устойчивой формы деятельности и отношений людей (О.Конт, Г.Спенсер, Э.Дюркгейм, П.Бергер, Т.Лукман, М.Дюверже, Г.Е.Зборовский, Г.Б.Кораблева и др.) дает возможность изучать социальные институты в объективированном виде, однако такой подход ведет к расширительному толкованию социального института, отождествлению его с различными сферами социальной жизни или группами и общностями людей.

Толкование институтов как социальных ролей (Т.Парсонс, Н.Смелзер, Р.Миллс и др.) близко к нормативной трактовке институтов и способствует пониманию способов их проявления. Роли представляют собой формы проявления социального института, поскольку устойчивое следование каким-либо нормам и порождает устойчивость и стабильность видов деятельности, обычаев, традиций. Рациональным в этой позиции является то, что ее сторонники рассматривают институт в опредмеченном виде, однако при этом смешиваются форма проявления института и его сущность.

Четвертым подходом к интерпретации института является понимание его как системы социальных норм (В.Веблен, Д.Норт, Г.Ландберг, Д.Хоманс, Д.Хертлезер, С.С.Фролов, В.И.Добренчиков, В.И.Кравченко, Н.Б.Костина и др.). Нормативная трактовка социального института представляется нам наиболее предпочтительной, поскольку норма всегда составляет компонент организации, роли, устойчивого вида деятельности. Норма устанавливает взаимоотношения людей безотносительно к их личным свойствам. Обезличенность обеспечивается тем, что норма представлена в символических, знаковых конструкциях, что позволяет ей быть устойчивым регулятором социальных отношений.

Исходя из того, что нормативная интерпретация представляется наиболее конструктивной для изучения документов, автор использует ее в качестве методологического основания для решения поставленных в диссертации проблем. Социальный институт определяется в работе как система социальных норм, признаваемых и разделяемых субъектами деятельности, направленная на регулирование деятельности и отношений людей.

Более углубленное представление о социальном институте дает анализ его условий и функций. Нормативная интерпретация института предполагает выделение в качестве его условий наличие: 1) потребности в регулировании определенных отношений; 2) субъектов, создающих и реализующих нормы; 3) принципов, определяющих создание норм; 4) социальные санкции (искусственные и естественные).

В работе при рассмотрении функций социальных институтов внимание сосредоточено на следующих: регламентирующей, оценочной, контролирующей, коммуникативной, интегративной. Осуществляя названные функции, социальные институты обеспечивают воспроизводство устойчивых форм деятельности и отношений людей.

В параграфе рассматриваются виды социальных институтов. Показано, что в зарубежной и отечественной социологической литературе представлен целый ряд классификаций социальных институтов, построенных на основании различных

критериев: функциональном, деятельностном, объектном (Г.Спенсер, Э.Дюркгейм, Т.Парсонс, В.И.Добренское, А.И.Кравченко, Г.Е.Зборовский, Н.Б.Костина и др.). Однако в имеющихся классификациях институтов не учитываются критерии, которые позволили бы выделить виды институтов при трактовке последних с позиций нормативного подхода. Для решения обозначенной проблемы в диссертации предлагается расширить спектр используемых критериев классификации социальных институтов, что позволит выделить новые виды институтов, которые ранее оставались вне поля зрения исследователей. 1. В зависимости от того, существуют институты в документной форме или вне ее, можно выделить документированные и не документированные. 2. С точки зрения очевидности закрепления – явные и латентные институты. 3. По масштабу применимости институты могут быть подразделены на универсальные и специальные. 4. По степени полноты проявления регламентирующей функции нами выделяются полные и частичные институты.

Во втором параграфе *«Институциональные составляющие управленческого документа»* формулируется проблема определения управленческого документа и предлагается вариант ее решения.

В диссертации отмечается, что понятие «документ» используется во многих областях знаний и является объектом исследования ряда научных дисциплин, включая социологию. Смысл сложившегося к настоящему времени социологического подхода к документам состоит в том, что они рассматриваются как важный источник социальной информации и вместе с тем – результат осмысления и определенного оформления знаний о той или иной сфере социальной реальности, социальной структуре или ячейке общества, об их отношениях между собой¹.

Для изучения информации, содержащейся в документах, в социологии разработаны различные методы их анализа. «Анализ документов – это совокупность методических приемов и процедур, применяемых для извлечения из документальных источников социологической информации при изучении социальных процессов и явлений в целях решения определенных исследовательских задач»². Выделяют неформализованные (традиционные) и формализованные методы анализа документов. Область применения, процедура осуществления этих методов достаточно подробно и обстоятельно изложены в социологической литературе³. В настоящее время социология ограничивается изучением готовых документов с извлечением из них информации на основе научных методов. Такой аспект анализа представляется правомерным и необходимым, однако его нельзя считать исчерпывающим, поскольку из поля внимания социологов выпадает функция документа как регулятора отношений и деятельности людей. Учет этой функции заставляет иначе взглянуть на документ, присущие ему свойства и

¹ См.: Бабосов Е.М. Прикладная социология. Минск, 2001. С. 307; Социология / Под ред. проф. В.Н.Лавриненко. М., 2000. С. 370

² Бабосов Е.М. Прикладная социология. Минск, 2001. С. 307.

³ См.: Рабочая книга социолога. М., 1983; Методы сбора информации в социологических исследованиях. Кн. 2. М., 1990; Батыгин Г.С. Лекции по методологии социологических исследований. М., 1995; Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. М., 1999; Горшков М.К., Шрегер Ф.Э. Прикладная социология. М., 2003 и др.

качества. Для этого целесообразно обратиться к другим дисциплинам, изучающим документ, поскольку ими накоплен значительный опыт в его исследовании.

Общее определение документа, признаваемое в различных дисциплинах, - это информация, зафиксированная на материальном носителе. Каждая из научных дисциплин модифицирует общее определение документа исходя из того, какие критерии берутся за основу: назначение документа, форма, способ записи и воспроизведения информации и т.п. В источниковедении документ - объект, специально предназначенный для передачи информации⁴. В юридической науке документы изучаются как средство фиксации и доказательства правовых отношений. Историческая наука определяет документ как важнейший исторический источник. Специалисты в области управления рассматривают его как средство фиксации и передачи управленческих решений⁶. В документоведении - научной дисциплине, изучающей закономерности создания документов, складывания и развития систем документации и документирования в различных отраслях человеческой деятельности, документ определяется как зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать⁷.

Нельзя не отметить, что сложившееся общее определение документа является верным, но абстрактным, и приведенных в нем признаков недостаточно для выделения различных видов документов, в частности, управленческих.

В результате проведенного в работе анализа существующих вариантов определения понятий документа автор приходит к выводу о необходимости классификации документов по характеру информации, выделения управленческих документов на основе их институциональной составляющей.

Институциональное содержание управленческого документа учтено в его дефиниции, предложенной в диссертационной работе. Управленческий документ - это сообщение, представленное в письменной языковой форме на определенном материальном носителе и содержащее сведения, предназначенные для регулирования общественных отношений и деятельности людей, достоверность которых заверена.

Вместе с тем необходимо отметить, что совокупность приведенных признаков недостаточна для характеристики видов институциональных, составляющих управленческого документа.

Анализ институционального содержания управленческого документа позволил выявить два вида институтов: внешние и внутренние. Внутренние институты представляют собой требования, регламентирующие форму документа. Внешние институты - это совокупность предписаний, содержащихся в тексте документа и оказывающих регулирующее воздействие на поведение людей. Внутреннюю институциональность можно назвать формальной или технической нормативностью, а внешнюю институциональность - содержательной или

⁴ Медушевская О.М. Источниковедение на современном этапе // Советские архивы. 1979. № 2. С. 5.

⁶ Илюшенко М.П., Кузнецова Т.В., Лившиц Я.З. Документоведение. Документ и системы документации. Учеб. пособие. М., 1977. С. 7.

⁶ Кузнецова Т.В., Лосев В.И. Управленческая документация. М., 1985. С.10.

⁷ ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»; ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводства и архивное дело. Термины и определения»

социальной нормативностью. Внутренняя институциональность закрепляется в нормативно-методических документах, регламентирующих вид, форму, структуру документа, т.е. все его формальные признаки, а внешняя - в содержании документа и направлена на регламентацию деятельности и отношений людей.

Институциональное содержание управленческих документов приводит к его пониманию как регулятора отношений и деятельности людей.

В заключении параграфа отмечается, что использование институционального подхода является плодотворным как для изучения социальной природы документа, так и для развития теоретических представлений о социальных институтах в целом. Невнимание к институциональной составляющей управленческого документа при изучении социальных институтов не позволяет учесть всего многообразия последних, в свою очередь, анализ документов без учета их институциональной составляющей препятствует осмыслению их регламентирующей роли.

Во второй главе «Роль управленческих документов в функционировании публичной власти (на примере современной России)» выявляются проблемы функционирования управленческих документов, их причины и факторы, формулируются принципы создания управленческих документов в органах публичной власти.

В первом параграфе *«Регламентация как функция управленческого документа»* исследуется влияние управленческих документов на социальные процессы.

Институциональная природа управленческого документа проявляется в его функциях. Под функцией документа понимается внутренне присущее ему целевое назначение, социально выработанный способ его употребления.

В современной литературе разными авторами называется свой состав функций документа. В числе основных отмечают информационную, коммуникационную, правовую, научную, культурную, историческую функции. Характеризуя и оценивая современный уровень исследования функциональных характеристик документа, автор приходит к выводу, что названные функции не в полной мере отражают роль управленческого документа в регулировании деятельности и отношений людей. Принимая во внимание данное обстоятельство, в диссертации предлагается дополнить существующий перечень следующими функциями: регламентирующей, правоуполномочивающей, оценочной.

Наиболее важной функцией, раскрывающей институциональную природу документа, нам представляется функция регламентации, поскольку содержащиеся в управленческих документах нормы и правила выступают основой для оценки и упорядочивания деятельности людей.

Функция регламентации проявляется в функционировании управленческих документов с разной степенью полноты. На этом основании в диссертационной работе управленческие документы подразделены на три группы. В первую группу включены документы, которые в прямом смысле можно назвать регламентирующими. Они содержат нормы, полностью регламентирующие какую-либо конкретную сторону деятельности и отношений людей (положения, инструкции, правила и т.п.). Вторую группу составляют документы, в которых осуществляется детализация норм и правил, содержащихся в документах первой

группы. Они выступают в форме приказов, постановлений, распоряжений, решений, указаний, планов, программ и т.д. В третью группу входят документы, тексты которых не содержат ни регламентирующих норм, ни указаний по выполнению конкретных действий. К ним относятся письма, справки, записки, отчеты и др. Содержащиеся в них сведения используются для фиксации условий, при которых имеют силу те или иные нормы и правила.

Одна из ключевых проблем документной регламентации заключается в определении существующих в организации направлений деятельности и отношений, подлежащих регулированию. Изучение литературы показало, что однозначного и полного перечня направлений документного регламентирования пока не разработано, поэтому решение этой задачи требует самостоятельного исследования. В диссертационной работе определен ряд признаков, которыми должны обладать регулируемые социальные отношения и действия. Во-первых, это отношения, в которых отражаются общеорганизационные интересы людей. Во-вторых, это отношения, возникающие по поводу, как правило, основной деятельности организации. В-третьих, реализация этих отношений или осуществление деятельности требует привлечения разного рода ресурсов. В-четвертых, участники отношений имеют разные представления о том, как они (отношения) должны реализовываться. В-пятых, эти отношения имеют устойчивый и продолжительный характер, в-шестых, они обладают определенной степенью новизны.

Установлено, что выполнение документом регламентирующей функции и реализация человеком регламентирующих предписаний зависит от различного рода факторов, главными из которых являются: качество документов, организация работы с ними, профессиональная культура служащих.

В работе анализируется роль такого фактора как качество документа, под которым понимается «совокупность формальных и содержательных характеристик документа, обеспечивающих выполнение им своих функций»⁸.

Проведенное нами социологическое исследование показало, что проблема создания качественных управленческих документов является в настоящее время одной из самых актуальных. Во многом она порождается состоянием внутренней институциональности, которая предписывает виды, структуру, форму документов, процесс их подготовки и функционирования. В современных условиях внутренние институты во многом еще не сформированы, что проявляется в недостаточной разработанности научно-методической и нормативно-технической документации федерального уровня и отсутствии полной и качественной нормативно-методической базы, регламентирующей процесс создания и работы с управленческими документами в органах власти.

Большинство опрошенных нами служащих (83,4%) называют Инструкцию по делопроизводству в качестве главного нормативно-методического источника, определяющего специфику работы с управленческой документацией, при этом 35% респондентов отметили, что это единственный документ, существующий на сегодняшний день в органах власти. Проведенный нами анализ отдельных инструкций и мнения экспертов позволили сделать вывод о том, что эти документы

⁸ См. Старицына Н.К. К определению понятия «качество документа» // Унификация систем документации: история, современное состояние, перспективы. М.: 1989. С.101

в большинстве своем носят общий характер и не содержат многих важных положений, отражающих специфику работы с документацией в конкретных организациях (например, на этапе подготовки документов не раскрываются особенности таких операций, как формирование сведений, подлежащих включению в текст, визирование, утверждение и т.д.).

В процессе анкетного опроса было выявлено, что нередко работники одной организации не знают основных регламентирующих документов, действующих в их организации (11,5% опрошенных не указали ни одного из списка предложенных документов либо отметили, что таких документов в их организации нет). Это свидетельствует о том, что служащие нечасто обращаются к документам такого рода. Для объяснения этого существуют две гипотезы. С одной стороны, можно предположить, что характер сведений в регламентирующих актах не способствует упорядочению работы с документами, с другой стороны, сами служащие не имеют привычки это делать и не обладают культурой работы с нормативной документацией.

Для повышения эффективности документной регламентации в диссертационном исследовании сформулированы принципы, которым она должна отвечать.

Принцип целевой направленности управленческого документа означает, что при его подготовке автору необходимо четко представлять и формулировать цель документа, т.е. тот результат, который должен быть получен в момент завершения его исполнения. Это позволит отражать в документе сведения, которые необходимы для получения запланированного результата.

Принцип внутренней непротиворечивости предполагает взаимосвязь существующих документов. Для этого на этапе подготовки документа следует учитывать уже имеющиеся документы, чтобы исключить противоречия и дублирование между ними.

Принцип единства регламентированности и самостоятельности определяет взаимосвязь цели документа и характера норм и положений в документе, устанавливающих меру регламентированности и самостоятельности действий исполнителя.

Принцип единства фаз функционирования документа вытекает из того, что документ в процессе своего существования проходит определенные фазы: подготовки, исполнения, хранения. Практика показывает, что эти фазы слабо связаны друг с другом. Согласно этому принципу, разработчики и исполнители должны взаимодействовать в процессе работы над документом.

Во втором параграфе «Управленческий документ как детерминанта властной коммуникации» раскрывается роль свойств документа в процессе коммуникации в системах управления, их влияния на эффективность управления.

Документная коммуникация является одной из функций управления, которая оказывает существенное влияние на другие функции и, вместе с тем, выступает самостоятельным видом социальной коммуникации.

В диссертации установлено, что в литературе отсутствует системное описание документной коммуникации, что во многом объясняется абстрактным подходом к ней как передаче информации от отправителя к получателю. При определении

специфики документной коммуникации были выявлены такие черты, которые отсутствуют в других видах коммуникации. Главными среди них являются следующие: целевой характер коммуникации, наличие текстов как особых коммуникативных единиц общения, разные (чаще всего опосредованные) формы обратной реакции реципиента, массовость реципиента, многократность использования документов, результативность документной коммуникации.

В диссертационной работе представлена классификация документов по коммуникационным признакам: 1) по охвату: массовые, групповые, личностные; 2) по числу коммуникантов (авторов документов): единичные, двусторонние, групповые; 3) по направленности: вертикальные, горизонтальные, диагональные, входящие, исходящие, внутренние; 4) по регламентированности: регламентируемые и нерегламентируемые; 5) по цели коммуникации: документы, в которых отражаются результирующая, процедурная, мотивирующая, статусно-ролевая, информационная цели.

Согласно полученным нами в результате социологического опроса данным, большинство опрошенных служащих в процессе документной коммуникации используют распорядительные и информационно-справочные документы (соответственно в % от числа опрошенных: 81 и 78,8), в которых реализуются результирующая, процедурная и информационная цели коммуникации. На практике зачастую при составлении документа не учитывается его цель. Соответственно, при подготовке таких документов необходимо принимать во внимание их целевую направленность. Например, цель распорядительных документов требует конкретности, цель информационно-справочных - достоверности и полноты.

В процессе коммуникации возникают различного рода барьеры, которые мешают функционированию документа. Диссертант исследует две ключевые группы барьеров: личностные и документационные. Личностные представляют собой группу препятствий, связанных с личностными особенностями субъектов, работающих с документом (относящиеся к коммуникативно-информационной культуре служащего, обусловленные спецификой восприятия, социальными установками; недостаточной обратной связью между автором документа и его исполнителем). Преодоление личностных барьеров полностью зависит от самих участников коммуникации. Решающим фактором в осознании необходимости совершенствования документных коммуникаций, в т.ч. и преодоления личностных барьеров, является уровень профессиональной подготовленности государственных и муниципальных служащих. При определении профессионального уровня служащих учитывались: уровень образования (74,6% служащих имеют высшее образование); занимаемая должность (27% опрошенных занимают должности руководителей, 69% - специалистов, 4% - технических исполнителей); стаж работы в органах власти (численность сотрудников государственной и муниципальной службы с разным стажем работы от 1 до 5, от 5 до 10, более 10 лет примерно одинакова); объем документов, с которым работает служащий (26,7% служащих еженедельно работают с документами, средний объем которых свыше 20 страниц); виды выполняемых с документом операций (большинство служащих осуществляют наиболее важные в работе с документами операции: подготовку (72,8%) и оформление (60,4%)); изучение дисциплин, связанных с документоведением и делопроизводством (среди

опрошенных 66,2% служащих изучали в учебных заведениях документоведческие дисциплины). В целом следует отметить, что показатели, характеризующие профессиональный уровень служащих, являются достаточно высокими. Сами респонденты убеждены в своем профессионализме в работе с документами. Только 23,7% ответивших сообщили о нехватке специальных знаний и 9,3% - об отсутствии необходимых навыков в работе с документами.

В качестве документационных барьеров коммуникационного процесса могут выступать различного рода недостатки как в содержании документа, например, отсутствие конкретности, полноты, убедительности, так и в его оформлении (ошибки в оформлении, содержании и расположении реквизитов). Содержательные и формальные характеристики документа влияют на его коммуникативные свойства, а те, в свою очередь, во многом определяют реализацию других функций документа.

В проведенном нами социологическом эмпирическом исследовании для определения качества коммуникативных свойств создаваемых в органах власти документов мы обратились к опрашиваемым служащим с двумя вопросами. Первый вопрос был адресован «чиновнику-исполнителю» и сформулирован так: «Обращаетесь ли Вы к автору документа за дополнительными разъяснениями и комментариями?». Полученные данные свидетельствуют, что только 12,4% исполнителей удовлетворены качеством документов и не нуждаются в дополнительных разъяснениях. Остальные (в сумме 87,6%) постоянно или при необходимости испытывают потребность в разъяснении полученных документов.

Второй вопрос адресовался «чиновнику-автору»: «Как часто Вы даете устные разъяснения по поводу составленных Вами документов?». Полученные ответы представляют нам ситуацию в ином ракурсе: 38,1% служащих уверены, что качество составленных ими документов исключает необходимость в устных комментариях; 40,2% полагают, что такая необходимость возникает ситуационно и только 14,2% осознают, что не могут подготовить документы так, чтобы не возникала потребность их прокомментировать.

Общий вывод очевиден: качество документов, создаваемых в органах публичной власти, таково, что оно пока само является барьером, препятствующим эффективной коммуникации. При этом многие служащие отмечают определенные положительные тенденции, произошедшие в работе с документами за последнее время. В частности, 59,7% респондентов указали на повышение качества оформления документов; 31,5% заявили, что тексты документов стали более конкретными, а 21,8% заметили уменьшение количества бесполезных сведений в документах (совокупность ответов превышает 100%, поскольку респондентам было разрешено выбрать несколько вариантов).

В работе выделено три группы требований к управленческим документам: общие (законность, юридическая значимость, мотивированность), смысловые (конкретность, достоверность, понятность, полнота) и вспомогательные (информативность, структурированность, соответствие стандартам, унификация документа). Соблюдение этих требований позволит повысить качество разрабатываемых документов и эффективность коммуникации, осуществляемой посредством них.

В Заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, формулируются общие теоретические и эмпирические выводы, и выделяются направления для дальнейшей разработки темы.

Представляется перспективным исследование документальной формы социальных институтов. Такое исследование позволит расширить знания, как о способах объективации институтов, так и о регламентирующей роли документов.

Ценные научные и практические результаты могут быть получены в направлении исследования роли документов в социальной среде организации. Представляет интерес изучение влияния содержания (регламентирующих норм) документа на процессы и отношения, в этой среде. Результаты этих исследований позволят сформулировать требования к содержанию управленческих документов, детерминированных социальной сущностью организации.

Целесообразным было бы изучение влияния документных коммуникаций на уровень и качество исполнения организационно-распорядительных воздействий. Полученные результаты способствовали бы определению направлений деятельности, подлежащих документному регламентированию.

Таким образом, существует необходимость в проведении конкретных социологических исследований, направленных на выявление проблем функционирования управленческих документов в органах публичной власти. Такие исследования будут являться реальной базой совершенствования процесса подготовки и организации работы с документами в системе государственной и муниципальной власти.

Основное содержание диссертационной работы отражено в публикациях автора:

1. Документирование управленческой деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления. - Екатеринбург: УрАГС, 2001.- 53 с. (в соавторстве).
2. Об институциональном подходе к управленческому документу // Россия и регионы: новая парадигма развития: Материалы Всеросс. научно-практич. конференции (4-5 апреля 2002г.): В 5 ч. / Урал, соц.-экон. ин-т АТ и СО. - Челябинск, 2002. - 4.V. - С. 114-116.
3. О понятии «социальный институт» // Управление социальными процессами в регионах: Вторая Российская научно-практическая конференция: 4.1. Регион как социум: социальная структура, институты и процессы: Сб. статей. - Екатеринбург, 2002. - С. 93-95.
4. Документирование управленческой деятельности в органах государственной власти и местного самоуправления. Книга 3. Модели-образцы управленческих документов. - УрАГС: Екатеринбург, 2002. - 112 с. (в соавторстве).
5. Институциональный аспект управленческого документа // Документация в информационном обществе: унификация и стандартизация межведомственного и корпоративного документооборота. Доклады и сообщения на IX Международной научно-практической конференции (5-6 декабря 2002г.). - Москва: Росархив, ВНИИДАД, 2003. - С.217-220.
6. Проблемы документных коммуникаций в органах государственной и муниципальной власти // Государственное и местное самоуправление социально-

экономическими территориями муниципальных образований: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. 21 мая 2004 года. - Екатеринбург, 2004. - С.82-88 (в соавторстве).

7. Социальная роль управленческого документа // Управление социальными, экономическими и политическими процессами в российских регионах: Международная конференция (29-30 октября 2004 г.): 4.1. Сб. статей. - Екатеринбург, 2004.- С.131-133.

№ 2 6 1 6 6