

На правах рукописи

РЕЗНИЧЕНКО Денис Владимирович

**СОЦИАЛЬНЫЙ АУДИТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ**

Специальность 22.00.08 - Социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Резн.

Екатеринбург
2004

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

Научный руководитель	- доктор социологических наук, профессор А.И. Кузьмин
Официальные оппоненты	- доктор социологических наук, доцент А.В. Новокрещенов
	- кандидат философских наук, доцент Л.Ф. Беликова
Ведущая организация	- Челябинский государственный университет

Защита состоится 5 марта 2004 г. в 16.00 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 «4» февраля 2004 г.

Ученый секретарь диссертационного
совета, доктор социологических наук,
доцент



Н.Б. Костина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время перспективы развития и функционирования системы местного самоуправления в Российской Федерации находятся в центре внимания представителей различных общественных наук, широких кругов общественности. Значительный исследовательский интерес к этой системе проявляет отечественная социология управления.

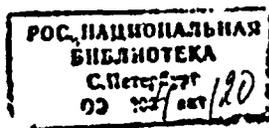
Усложнение социальных программ и повышение меры ответственности за их выполнение на местном уровне обусловили проявление интереса муниципальных образований к повышению качества и эффективности социального управления. Отсюда закономерен интерес социологов к сфере социальной диагностики и социального прогнозирования в системе местного самоуправления управления.

К числу действенных инновационных методов социологического анализа управленческой деятельности в сфере местного самоуправления относится методология и техника социального аудита.¹ Перенос системного аудита из сферы стратегического управления корпорацией в социальную сферу и в область реализации социальных программ муниципального уровня обусловлен коренной заинтересованностью всех субъектов общегосударственной системы управления в координации усилий по повышению результативности и эффективности социального управления на уровне решения проблем наиболее близких к интересам населения.

Заключенные в социальном аудите возможности эффективного контроля, проверки и верификации действий и решений по управлению социальными программами, отработки действенного механизма "обратной связи" органов власти с населением отвечают целям повышения благосостояния народа, оптимизации социальных отношений в обществе.

Наиболее динамично развивающимся звеном в цепи органов местного самоуправления выступают местные администрации. Именно на них возложены обязанности осуществления исполнительно-распорядительных функций по решению проблем местного значения. Между тем, задача контроля, проверки деятельности администраций по выполнению "социального заказа" со стороны населения, информированности населения о социальных программах, реализуемых на территориях муниципалитетов, остается не решенной до сих пор и

¹ См., например: COURET A., IGALENS J. "L'AUDIT SOCIAL". Paris, 1988; Социальный аудит в управлении малым северным городом. Екатеринбург, 2002.



не может быть в полной мере выполнена усилиями представительной власти на уровне местного самоуправления. Анализ существующих моделей местного самоуправления обнаруживает усиление роли и статуса местных администраций. Относительная самостоятельность и автономность их деятельности предполагает повышение их интереса к социальному аудиту по ряду следующих причин:

во-первых, местные администрации, как органы местного самоуправления, заинтересованы в усилении внутреннего контроля за результатами деятельности и поддержанием общей работоспособности своих структурных подразделений;

во-вторых, местные администрации испытывают необходимость в скрытой форме самоконтроля и самопроверки, отслеживания результатов собственной деятельности специфическими корпоративными методами;

в-третьих, местные администрации вынуждены, в той или иной степени, информировать население муниципальных образований о ходе и выполнении важнейших социальных программ в целях поддержания диалога с представительным органом, в соответствии с целями устава муниципального образования;

в-четвертых, местные администрации заинтересованы в получении данных о результатах и эффективности социальных программ от самого населения или от независимых экспертов, не являющихся сотрудниками администраций.

Таким образом, проблема применения социального аудита к оценке деятельности местных администраций в условиях реформирования системы муниципального управления представляется теоретически и практически значимой. Ее решение позволяет оптимизировать функционирование местных администраций и определить степень социальной эффективности их деятельности.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретические и практические аспекты аудита управленческой деятельности организаций привлекли внимание зарубежных и отечественных исследователей достаточно давно. Методы аудита применительно к хозяйственной деятельности организаций раскрывались в трудах А. Аренса, Р. Доджа, Д. Колдуэлла, Д. Лоббека, Б. Нидлза, Л. Пачоли, Т. Стоуна.

Наиболее полно теория и методология отечественного хозяйственного аудита разработана в трудах В.Д. Андреева, Н.Л. Барышникова, И.Е. Глупцова, Ю.А. Данилевского, П.И. Камышанова, А.В. Крикунова, И.Д. Мамоновой, В.И. Солдаткина, Ц.В. Смекалова, ЯЗ. Соколова, А.Д. Шеремета и др.

В рамках внутривоздейственного аудита ряд авторов выделяет аудит административный и экономический. Различные аспекты данных видов аудита разрабатывали в отечественной литературе И.А. Белобжецкий, И.Е. Глушков, Ю.А. Данилевский, В.А. Семенов, Л.А. Сухарева, А.А. Терехов.

Экономический контроль и бухгалтерский учет как основные направления аудиторской деятельности рассматриваются в публикациях Н.Т. Белухи, Л.М. Крамаровского, Н.В. Кужельного, А.С. Наринского и Н.Г. Гаджиева, Я.В. Соколова, А.К. Солодова, А.Д. Шеремета и В.П. Суйца.

Управленческий (организационный) аудит в системе хозяйствования является сравнительно *новым* направлением аудита. В России проблемам управленческого аудирования посвящены работы В.В. Ковалева, Я.В. Соколова, Т.В. Шишковой и др. Данные авторы акцентируют основное внимание на приемах анализа соответствия применяемых управленческих технологий основным функциям организации.

Аудит управленческой деятельности социальных организаций в современных условиях рассматривается в работах П. Миньери, Э. Смирнова, Е. Чикуновой, Ф. Шелюго.

Проблемы социального аудита, как комплексной технологии, получили первоначальное освещение в зарубежных источниках. Прежде всего, необходимо отметить работы французских социологов, рассматривающих социальный аудит в качестве комплексной исследовательской процедуры, включающей в себя социальную диагностику, экспертизу, прогнозирование и проектирование социальных процессов и объектов (Ж. Игален, А. Куре и др.).

Вопросы экономической, технической и социальной эффективности организаций с точки зрения методологии социального аудита были рассмотрены в работах П. Кандо, Ж.-М. Претти.

Разработка методологии и технологии социального аудита в России получила свое развитие в рамках управления персоналом. При этом социальный аудит изначально трактуется как система контроля над соблюдением социальных норм, правил и расчетов, связанных с деятельностью коллективов в организации (Ю.Г. Одегов, Э.А. Смирнов, П.В. Журавлев и др.).

Значительное развитие основные теоретико-методологические аспекты социального аудита получили в работах В.Г. Попова, А.И. Кузьмина, Т.Е. Зерчаниновой, Р.З. Халиуллина. Названные авторы акцентируют внимание на технологии и методологии социального аудита применительно к оценке иннова-

ций в социальной политике, направленных на развитие позитивных тенденций в динамике социальной сферы города.

Важное значение для разработки методологических основ социального аудита имеют труды Т.М. Дридзе, Л.Я. Дятченко, В.Н. Иванова, В.А. Лукова, В.И. Патрушева, В.И. Подшивалкиной, которые направлены на изучение основных аспектов применения социальных технологий в управлении социальными процессами.

Исходя из задач анализа современного состояния местного самоуправления, следует отдельно выделить работы, посвященные изучению проблем совершенствования муниципального управления, следующих отечественных авторов: К.А. Антипьева, Г.В. Атаманчука, Ф.М. Бородкина, А.Г. Гладышева, А.Н. Демьяненко, А.И. Радченко, Ж.Т. Тощенко, Г.А. Цветковой, А.Н. Широкова. Авторы работ подчеркивают значение деятельности администраций муниципальных образований. Сам термин "местные администрации" получил нормативно-правовое закрепление в новом законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Проблемы трансформации и развития социальной сферы муниципальных образований городов и районов, эффективности социального управления нашли свое отражение в работах Е.Г. Анимицы, В.Э. Бойкова, В.Б. Житенева, Е.Н. Заборовской, И.Д. Тургель и др.

Таким образом, отдельные аспекты методологии социального аудита в современном его понимании, нашли свое отражение в социологической литературе. Тем не менее, в отечественной социологии управления не сложилась целостная методология социального аудита, социологи не всегда обращают внимание на применение данной исследовательской технологии. Не осуществлена в комплексном виде разработка теоретических и практических аспектов социального аудита применительно к деятельности муниципальных органов власти в контексте реформирования системы местного самоуправления в России.

Цель и задачи диссертационной работы. Основная цель исследования заключается в теоретико-методологической разработке и апробации методики и технологии социального аудита деятельности администраций муниципальных образований.

Реализация цели исследования предполагает решение следующих приоритетных задач:

- изучение и уточнение концептуально-теоретических представлений о содержании, формах, основных функциях и видах социального аудита систем и объектов;

- анализ теоретико-методологических принципов социального аудита применительно к оценке деятельности местных администраций;

- определение основных критериев и показателей оценки социальной эффективности деятельности местных администраций;

- характеристика и эмпирическая апробация критериев оценки эффективности деятельности местного самоуправления на основе проведения сравнительного социологического исследования.

В качестве объекта исследования выступает деятельность местных администраций по решению социальных проблем населения муниципальных образований.

Предметом исследования являются особенности применения методов социального аудита к оценке деятельности местных администраций.

Теоретико-методологические и эмпирические источники исследования. В качестве общеметодологических оснований в диссертационном исследовании использовались принципы системного, деятельностного подходов, структурно-функционального анализа и теории социальной самоорганизации.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили основополагающие идеи отечественной и зарубежной социологии о специфике социальной эффективности- управленческой деятельности, содержащиеся в работах В.Г. Афанасьева, А.А. Богданова, М. Маркова, А.И. Пригожина, А. Файоля, В.И. Франчука.

В диссертационном исследовании автор опирался, прежде всего, на объектно-ориентированный (Г.А. Антонюк, Н.А. Аитов, Т.М. Дридзе, Н.И. Лапин, Ж.Т. Тощенко) и проблемно-ориентированный (Т.М. Дридзе, Э.А. Орлова, О.Е. Трущенко, О.Л. Яницкий) подходы к проективной деятельности в социальном управлении.

При разработке концептуальных основ диссертационного исследования автор основывался на концептуальных положениях, сформулированных в работах зарубежных (Ж. Игален, П. Кандо, А. Куре) и отечественных (В.Г. Попов, А.И. Кузьмин, Т.Е. Зерчанинова, С.П. Епанчинцев, Р.З. Халиуллин) авторов. В этих работах рассматриваются основные методологические аспекты технологии социального аудита.

В работе применялись прикладные методы социологического исследования, прежде всего анкетный и экспертный опросы, методы математико-статистического, индексного анализа.

Эмпирическую основу диссертационной работы составляют результаты социологических исследований, проведенных при участии автора кафедрой социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы (научный руководитель - профессор, доктор социологических наук В.Г. Попов):

1. "Социальный аудит в управлении малым северным городом". Исследования проводились в 1999-2001 гг. в г. Покачи Ханты-Мансийского автономного округа. В ходе двух комплексных социологических исследований было опрошено 1.560 горожан, 450 молодых жителей и 98 муниципальных служащих.

2. "Социальное прогнозирование в муниципальном образовании". Исследование проводилось в 2001-2002 гг. в г. Югорск Ханты-Мансийского автономного округа. По квотной стратифицированной выборке было опрошено 690 горожан, 400 молодых жителей и 92 муниципальных служащих.

В качестве дополнительных источников в работе также использовались данные социологических исследований, проведенных другими исследователями, прежде всего К.А. Антипьевым, А.И. Кузьминым, А.В. Новокрещеновым, Г.А. Цветковой.

Научная новизна диссертационной работы состоит в следующем:

1. Определено место категории "социальный аудит" в системе понятий социального управления: аудит рассматривается как категория, связанная с системой понятий социального и стратегического управления, отражающей содержание функций социальной диагностики, прогнозирования и проектирования управленческой деятельности.

2. В содержание социального аудита включена процедура текущего контроля деятельности субъекта социального управления, определены его основные задачи, выявлена специфика влияния контроля на повышение эффективности социального аудита.

3. Предложен принцип "двойного социального аудита" в оценке деятельности местных администраций для муниципальных образований с различным уровнем социально-экономического развития, который заключается в повторном распространении технологии аудита на конкретный процесс анализа результатов деятельности исследуемого объекта в гносеологическом и explorативном аспектах.

4. Апробирован специальный индекс социального аудита деятельности местных администраций различных муниципальных образований, основанный на сопоставлении отношения размаха величины положительных и отрицательных оценок к величине нейтральной оценки в интервальных шкалах различной величины.

5. Адаптирована методика аудита к оценке социальной эффективности деятельности местных администраций, выявлены преимущества и недостатки применения технологии социального аудита в условиях российской реальности.

6. Разработаны и эмпирически верифицированы основополагающие критерии оценки социальной эффективности деятельности местных администраций, к которым относятся: степень полноты учета базовых потребностей населения муниципального образования в управленческих решениях и действиях администрации; характер влияния деятельности местных администраций на состояние и развитие социальной сферы территории, обеспечение ее оптимального функционирования и развития; степень соответствия направлений, содержания и результатов деятельности администраций их основным функциям и целям.

7. Обобщен эмпирический материал, полученный в результате социологических исследований, проведенных на территории Уральского федерального округа, показаны возможности социального аудита в интерпретации социологических данных, полученных в результате различных исследований.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Теоретико-методологический анализ технологии социального аудита раскрывает возможности его применения в комплексной оценке социальной эффективности деятельности местных администраций. Эти возможности заключаются в последовательном осуществлении процедур внутреннего и внешнего аудита, диагностики состояния социального объекта и обязательной информированности администрации и населения об итогах аудита.

2. Социальный аудит представляет собой методологическую и методическую базу для осуществления непрерывного прогнозирования и социального диагностирования состояния муниципального образования в условиях реформ.

3. Эффективность деятельности органов исполнительной власти местного самоуправления рассматривается как оптимально возможное достижение социально значимых целей и задач при наименьших затратах ресурсов (временных, социальных, финансовых и т.д.).

4. Комплексная оценка социальной эффективности функционирования администраций муниципальных образований производится с помощью индекса социального аудита, который позволяет в соответствии с требованиями статистической значимости данных сопоставить оценки деятельности местной администрации населением и экспертами на сравниваемых территориях.

5. Реализация целей социального аудита деятельности местных администраций достигается с помощью сравнительного социологического исследования мнений населения и экспертов относительно успешности функционирования социальных служб территорий и отделов администраций сопоставляемых муниципальных образований.

Научно-практическое значение работы заключается в том, что результаты проведенного исследования позволяют выявить особенности применения технологии социального аудита к деятельности местных администраций в современных условиях, предложить комплексную методику социологического анализа муниципального управления, а также предложить практические рекомендации по повышению социальной эффективности местного самоуправления.

Теоретические и прикладные аспекты диссертационного исследования могут быть использованы при составлении учебных и рабочих программ курсов "Социология управления", "Исследование социально-экономических процессов", "Муниципальный менеджмент", при разработке спецкурсов, читаемых для студентов высших образовательных учреждений, для слушателей системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов органов местного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в практике работы местных администраций ряда северных городов (гг. Покачи, Мегион, Югорск), в научно-исследовательской работе диссертанта, публикациях и выступлениях автора на международной и всероссийских научно-практических конференциях и семинарах: "Россия на пути реформ: XXI век - камо грядеши?" (Челябинск, 2000, 2001), "Урал на пороге третьего тысячелетия" (Екатеринбург, 2000), "Человек. Культура. Управление" (Екатеринбург, 2001, 2003), "Управление социальными процессами в регионах" (Екатеринбург 2002, 2003), "Студент и научно-технический прогресс" (Новосибирск, 2003) и др.

Структура и объем диссертации. Работа объемом 160 с. состоит из Введения, двух глав (включающих четыре параграфа), Заключения, Списка литературы, включающего 234 источников, и Приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновывается актуальность исследуемой проблемы, анализируется степень ее научной разработки, определяются объект и предмет исследования, формулируются цели и задачи исследования, раскрывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость.

Первая глава "Теоретико-методологические аспекты социального аудита деятельности местных администраций" состоит из двух параграфов и носит теоретический характер.

В первом параграфе "Аудит в социальном управлении: понятие, виды и основные функции" анализируются основные подходы к раскрытию понятия аудита и его форм, функций аудита, детально рассматриваются структурные уровни и конкретные разновидности применения социального аудита к исследованию деятельности субъекта управления.

Проведенный в диссертационном исследовании анализ существующих трактовок термина "аудит" показывает, что наибольшее распространение данный термин получил в хозяйственной деятельности, бухгалтерской и финансово-ревизионной практике. В общем виде под аудитом в специализированной литературе понимается процесс получения и оценки объективных данных в соответствующей профессиональной деятельности, устанавливающий уровень их соответствия определенным критериям, нормам и стандартам. Отмечается, что в методологическом аспекте наиболее разработанными видами аудита в экономической сфере является административный, экономический и управленческий аудит.

В рамках социологии управления и теории управления персоналом социальный аудит рассматривается в качестве процедуры диагностики причин проблем, возникающих в организации, оценке их важности и возможности разрешения, формулирования конкретных рекомендаций для руководства организации (А. Кандо, Ю. Одегов, Э. Смирнов, П. Журавлев).

Иной точки зрения на социальный аудит придерживаются А. Куре, Ж. Игален, В. Попов, А. Кузьмин, Р. Халиуллин. Данные авторы значительно расширяют понятие социального аудита, определяя его как комплексную социаль-

ную технологию, включающую в себя социальную диагностику, экспертизу, прогнозирование и проектирование социальных процессов и объектов.

Таким образом, отмечается, что зачастую понятие социального аудита несколько сужается и рассматривается как исключительно кадровый аудит, аудит деятельности и социального самочувствия персонала организации. По мнению диссертанта, в большей степени правы авторы, понимающие социальный аудит как комплексную процедуру, охватывающую и внешнюю, и внутреннюю среды управления.

В диссертационной работе под *социальным аудитом* понимается технология осуществления системы методологических процедур и приемов анализа, диагностики, контроля, экспертизы и прогнозирования состояний в развитии социального объекта и управляющей им системы.

Социальный аудит, как основа для принятия и коррекции управленческих технологий, в диссертационной работе рассматривается в качестве многоуровневой системы изучения объекта. Автор подразделяет несколько видов аудита - функциональный, комплексный и системный. *Функциональный аудит* определяется разделением направлений исследования, исходя из функциональных особенностей изучаемого объекта управления. Объектами функционального аудита могут являются занятость населения, социальная защита, экология и др. *Комплексный аудит* характеризуется охватом наиболее значимых элементов и процессов в деятельности объекта, например, аудит управленческих технологий, целей и функций одновременно. *Системный аудит* - это более сложная, по сравнению с комплексным аудитом, процедура изучения управленческого объекта, направленная на оценку влияния и степени взаимодействия каждого из элементов аудита друг на друга и в целом на процессы, связывающие объект изучения с внешней средой.

В современной практике управления чаще всего используется контролирующая функция аудита. По мнению диссертанта, функция контроля применима в социальном аудите и является важным этапом данной технологии. Применение контроля в социальном аудите, на наш взгляд, позволяет значительно повысить эффективность социального управления и самого процесса аудита в целом.

Контроль в социальном аудите может выполнять следующие функции:

- *промежуточная диагностика* состояния социальной системы. Данная процедура позволяет определить отклонения в поведении изучаемого объекта. На этой основе разрабатываются программы упреждающего воздействия или

коррекции по отношению к диагностируемому объекту;

- *функция обратной связи*. Основная задача обратной связи на этом этапе социального аудита заключается в своевременном обеспечении информацией о ходе выполнения поставленных задач;

- *ориентирующая функция*. Проявляется в том, что те вопросы, которые чаще контролируются субъектом управления, приобретают особое значение в сознании исполнителей и направляют их усилия, в первую очередь, на объект повышенного внимания. Вопросы, которые выпадают из поля зрения, зачастую остаются нерешенными;

- *стимулирующая функция* близка к ориентирующей, но с ней не совпадает. Если ориентирующая функция позволяет держать в поле зрения все аспекты деятельности, то стимулирующая функция направлена на выполнение и вовлечение в процесс труда всех неиспользованных резервов управления социальной системой;

- *корректирующая функция* связана с уточнениями, которые вносятся в процесс управления на основе результатов промежуточного контроля.

В диссертационной работе значительное внимание уделено специфике социального управления и аудита. Социальное управление определяется как внешнее целенаправленное циклическое воздействие социального субъекта на социальную систему, изменяющее или сохраняющее состояние объекта, определяемое в конечном итоге потребностями и интересами объекта воздействия.

Диссертант отмечает, что основные функции социального управления и социального аудита не совпадают, поскольку аудирование не предполагает непосредственное влияние на изучаемый социальный объект (процесс). Результаты аудита должны являться основанием для разработки и принятия обоснованных управленческих решений. Тем не менее, основные функции и этапы социального аудита - диагностика, проектирование, прогнозирование, внутренний и внешний контроль состояния объекта - имеют свою специфику. Благодаря этому социальный аудит становится, по мнению диссертанта, относительно самостоятельным организационным процессом в системе социального управления.

Диссертант дискутирует с авторами, утверждающими, что под видом социального аудита скрывается одна из форм социальной диагностики объекта или процесса. Данная точка зрения ограничивает понятие социального аудита и его возможности как совокупности инструментов познания. При расширительной трактовке указанных понятий предпринимаются попытки полной интеграции социального аудита в систему социального управления. Выделение таково-

го в категориальном аспекте утрачивает смысл. Социальный аудит выступает здесь в виде набора специфически организованных методик и технологий управления. Другими словами, социальный аудит низводится до инструмента контроля за деятельностью различных органов управления, власти, организаций.

В позиции, которая отстаивается диссертантом, выделяется эксплоративная или методологическая функция социального аудита, которая в контексте критикуемой точки зрения практически растворяется в других функциях. Социальный аудит значительно шире социальной диагностики и экспертизы. При этом особое внимание автор обращает на рассмотрение возможности аудирования собственно субъекта управления, осуществлять двойной социальный аудит.

К основным принципам социального аудита деятельности местных администраций диссертант относит принципы системности, оценки эффективности социального управления, непрерывности социальной диагностики состояния муниципального образования, особенно в условиях нестабильного развития, верификации данных о состоянии изучаемого социального объекта, учета специфики региональных условий функционирования муниципальных образований.

Во втором параграфе первой главы "Особенности социального аудита деятельности местных администраций" дается понятие и характеристика местной администрации как специфического объекта социального аудита. Выявляется роль местных администраций в системе местного самоуправления, анализируются основные этапы ее становления.

Диссертант отмечает необходимость применения методов системного анализа в социальном аудите муниципальных администраций, что в значительной мере обуславливается системным характером организации и функционирования местного самоуправления.

С точки зрения системного анализа, любая социальная технология, в том числе и социальный аудит, понимается как инструментальная система, являющаяся результатом целенаправленной деятельности, создаваемая для решения задач в определенной проблемной области. Особенность социального аудита как метода оценки состояния социальных систем заключается в разработке специфических показателей развития изучаемой системы, определении критериев эффективности ее развития.

В данных условиях особое значение приобретает решение проблем теоретико-методологического характера. В связи с этим автор полагает целесообраз-

ным применение методологии структурно-функционального анализа при аудите эффективности деятельности органов местного самоуправления. Проведение такого анализа представляет собой задачу междисциплинарного характера, решение которой возможно с использованием различных как содержательных, так и формальных методов, интегрируемых в рамках системного подхода.

Предложенные методологические подходы позволяют рассмотреть основные элементы местного управления во взаимосвязи и взаимодействии, обеспечить выработку сбалансированных решений. Методология структурно-функционального анализа на уровне муниципального образования может применяться для решения ряда прикладных управленческих задач: установления взаимосвязи между внутренней структурой администрации и выполняемыми функциями как всем органом в целом, так и отдельными подразделениями; разработки структуры органа управления в зависимости от выполняемых функций; определения численности управленческого персонала в зависимости от ряда конкретных факторов и др.

Проведенный анализ показал, что проблемы экономического, правового, политического характера в современной теории и практике местного самоуправления получили достаточно полное освещение. В тоже время недостаточное внимание уделяется проблемам эффективности функционирования местных администраций, оценке степени влияния населения на решения и деятельность органов муниципальной власти.

Понятие "местная администрация" не только концептуально, но и нормативно закреплено в статье 37 Федерального закона № 131 от 06.11.2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Исходя из этого, в диссертационной работе местная администрация рассматривается как орган местного самоуправления, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции на территории муниципального образования.

Оценка деятельности местной администрации как элемента системы управления является одной из основных задач социального аудита. Комплексным показателем управленческой деятельности в аудите, по мнению диссертанта, является социальная эффективность. Отмечается, что методика определения эффективности управленческой деятельности весьма сложна, особенно в сфере государственного и муниципального управления. При оценке эффективности деятельности органов муниципального управления недостаточно использовать только показатели экономической результативности, так как их деятель-

ность направлена в первую очередь на достижение определенного социального эффекта. Более того, в сфере муниципального управления социальный результат может проявляться в качестве тенденции к изменению внешней среды, причем зачастую это долгосрочная тенденция.

Следовательно, эффективность труда в сфере управления муниципальным образованием должна оцениваться с использованием критериев социальной эффективности, так как существующая трактовка эффективности как соотношения затрат и результатов при оценке эффективности управления имеет тот недостаток, что не решены методологические проблемы количественного измерения результатов и затрат в сфере социального управления.

В целом, эффективность деятельности местной администрации зависит от того, в какой мере эти решения направлены на основные и наиболее важные проблемы муниципального образования, насколько объект управления готов воспринять такие решения и нововведения, насколько они могут быть реализованы в действительности.

Таким образом, социальная эффективность может проявляться как характеристика, отражающая степень достижения целей управления, оптимальность движения социальной системы в ее ценностно-целевом пространстве. Иными словами, эффективность здесь выступает мерой качества систем и процессов.

В качестве основных критериев оценки эффективности управления в социальном аудите предлагаются следующие показатели: во-первых, степень ответственности направлений, содержания и результатов деятельности управленческих структур и работников ее параметрам, которые определены функциями и статусом управленческого работника; во-вторых, законность решений и действий соответствующих управленческих структур и работников, так как соблюдение правовых и иных норм является одной из предпосылок эффективности управления; в-третьих, реальность влияния управленческой деятельности на состояние и развитие управленческого объекта, обеспечение его реального функционирования и развития; в-четвертых, степень учета и выражения в управленческих решениях и действиях коренных и комплексных потребностей, интересов и целей населения муниципального образования.

В целом, диссертант полагает, что социальный аудит может быть успешно использован для анализа и оценки социального управления, создает основу для разработки конкретных рекомендаций, направленных на повышение эффективности деятельности субъектов муниципального управления. В свою очередь, эффективность деятельности местных администраций, понимаемая как

оптимально возможное достижение социально значимых целей и задач при наименьших затратах ресурсов, является основным содержанием социального аудита.

Вторая глава "Деятельность местных администраций как объект социального аудита" состоит из двух параграфов, содержащих результаты социального аудита, и носит прикладной социологический и методический аспекты. На материалах опроса жителей и экспертов городов российского Севера осуществляется социологический анализ деятельности местных администраций, апробируется технология социального аудита.

Первый параграф второй главы "Показатели и индикаторы социального аудита деятельности администрации муниципального образования" посвящен разработке и оценке инструментария социологического исследования. Осуществляется выбор конкретных социологических индикаторов и показателей, позволяющих провести социальный аудит эффективности работы местных администраций.

Основным индикатором конкретного социологического исследования является оценка развития различных сфер жизнедеятельности муниципального образования (здравоохранения, работы с молодежью, образовательной сферы, социальной защиты, занятости населения, жилищно-коммунальной сферы, торговли, благоустройства, межнациональных отношений, работы общественного транспорта, бытового обслуживания, общественного порядка, спорта и физкультуры, организации отдыха и проведения свободного времени, общественного питания и городского управления). Отдельно выяснялось отношение к экологическим проблемам муниципального образования (состоянию воздушной среды, качеству питьевой воды, природоохранным мероприятиям), культуре и искусству, деятельности средств массовой информации.

В качестве показателей социального аудита в работе использовались абсолютные и относительные величины распределения ответов, процентные доли пропорций и соотношений, размах вариации положительных и отрицательных оценок деятельности структурных подразделений администраций, средние величины оценок на основе применения пятибалльной шкалы, коэффициенты Крамера, коэффициенты депривации, индексные величины.

Учитывая недостаточную точность использования процентных выражений, слабый размах вариации величины средних балльных оценок при территориальных сравнениях, разрабатывается индекс социального аудита (ИСА) и

осуществляется его апробация и верификация на материалах социологического исследования.

Диссертант доказывает, что показатели размаха вариации, соотношений положительных и отрицательных оценок, изменение значений величины индекса социального аудита позволяют выявить влияние уровня развития сферы услуг и социальной инфраструктуры муниципальных образований на оценки успешности и значимости работы местных администраций по различным направлениям деятельности исполнительных органов местного самоуправления.

Осуществленный анализ позволяет утверждать, что оценка эффективности деятельности администраций в целом зависит от уровня удовлетворенности населения развитием основных направлений социальной сферы муниципального образования. В то же время население напрямую не связывает эффективность деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с результатами развития социальной инфраструктуры и склонно оценивать уровень ее развития значительно выше, чем степень эффективности деятельности соответствующих отделов и служб местной администрации.

Несмотря на то, что большая часть жителей обследованных муниципальных образований связывает решение основных социальных вопросов с деятельностью местных администраций, достаточно высока доля респондентов, полностью или частично согласных с утверждением, что большинство работников администраций не интересуется проблемами жителей города (таковых в г. Покази было **61,6 %**, а в г. Югорске - **64 %**).

Второй параграф второй главы "Оценка социальной эффективности деятельности местных администраций в условиях российского Севера" посвящен конкретному социологическому анализу социальной эффективности деятельности местных администраций муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа. В целях сравнительного анализа привлекаются результаты исследований деятельности местных администраций ряда муниципальных образований Свердловской области и Западной Сибири, что усиливает значимость проведенного исследования.

Разработанные индикаторы и показатели социального аудита позволили провести измерение эффективности работы местных администраций в муниципальных образованиях различной величины и бюджетной обеспеченности на основании данных специального социологического обследования и привлеченной источниковой базы.

Наряду с этим, была выявлена практическая необходимость сравнения результатов внутреннего и внешнего аудита с помощью опросов населения муниципальных образований и экспертов из числа сотрудников администрации, муниципальных служащих и работников социальных служб. Были выявлены заметные расхождения в оценках эффективности работы администраций, данных жителями и экспертами на территориях обследованных муниципальных образований.

Например, степень эффективности работы сравниваемых Комитетов по делам молодежи, согласно оценкам населения, достигает в Югорске 4,4 балла по индексу ИСА. В г. Покачи величина индекса значительно ниже (2,1). В группе экспертов оценки степени эффективности составили на данных территориях, соответственно 1,2 и 1,4 балла, что свидетельствует о более критичном подходе экспертов к работе Комитетов. Величина индекса эффективности деятельности Комитетов по физкультуре и спорту составила, по мнению жителей, в г. Покачи 2,0 и в г. Югорске 1,6 (оценки экспертов были значительно выше - 3,6 и 6,1 балла, соответственно). Оценки деятельности Управлений образованием Югорска и Покачи - 0,8 и 0,7 балла (у экспертов 1,2 и 2,1), Комитетов по социальной защите населения - 0,7 и 0,6 (население) и 3,6 и 4,6 (эксперты).

К важнейшим вопросам местного значения, прежде всего, относятся вопросы жилищно-коммунального хозяйства, распределения жилья и развития рынка недвижимости, что связано с работой отделов администрации по учету и распределению жилья. Эффективность работы отделов по учету и распределению жилья была оценена жителями в целом очень низко (оценки составили отрицательные величины: - 0,7 в г. Югорске и - 1,0 в г. Покачи). У экспертов оценки оказались выше: в Югорске величина индекса социального аудита составила 0,8, тогда как в Покачи величина ИСА снизилась до 0,7.

Таким образом, оценки экспертов из числа сотрудников местных администраций оказались положительными, а населения отрицательными. Судя по вспомогательным показателям, доля отрицательных оценок данных населением (по пятибалльной шкале) составила в Югорске 45,0 %, в Покачи 50,5 %; у экспертов - всего 10,5 % в Югорске и 21,6 % в Покачи. Размах вариации (пропорция положительных и отрицательных оценок) составил по указанным позициям в оценках населения всего 0,3 в г. Югорске и 0,4 в г. Покачи, тогда как у экспертов 4,3 и 2,1. Полученные данные свидетельствуют - результаты внешнего аудита эффективности деятельности местных администраций более корректны.

Результаты исследования показали, что эксперты из числа сотрудников местных администраций затрудняются в выборе единых критериев оценки эффективности администрации в целом. Приоритетными показателями эффективности называются: во-первых, своевременная выплата населению пособий, пенсий и заработной платы; во-вторых, расширение перечня предоставляемых социальных услуг, в-третьих, увеличение числа окончательно решенных вопросов жителей отделами администрации и социальными службами.

По мнению экспертов, основными направлениями повышения эффективности работы комитетов и отделов администраций являются: повышение квалификации работников; четкое разделение функций и должностных обязанностей; компетентное и квалифицированное выполнение функциональных обязанностей; обеспечение работы сотрудников необходимыми материально-техническими средствами.

Обобщение конкретных эмпирических результатов аудита на сравняемых территориях позволяет выявить основные приоритеты социального развития муниципального образования; скорректировать и сделать более работоспособной систему стимулирования и мотивации конкретных подразделений и отделов местных администраций; оперативно прогнозировать и предупреждать возникновение острых социальных ситуаций и конфликтов на территории муниципального образования; своевременно проводить реорганизации административных структур, обеспечивать ротацию управленческих кадров и их переобучение. В частности в г. Покачи с помощью многомерного анализа и благодаря использованию коэффициента Крамера (K) были выявлены такие приоритеты социального развития города как: совершенствование системы городского управления ($K=0,45$), работы органов социальной защиты ($K=0,34$), организации досуга и форм проведения свободного времени ($K=0,33$), развитие жилищно-коммунального хозяйства ($K=0,32$). Всего учитывалось 22 направления социального развития муниципального образования в целом.

В г. Югорске с помощью применения индекса ИСА были выявлены проблемы несовершенства организации сети общественного питания, развития сферы досуга, работы с молодежью, которые в значительной мере решены администрацией в дальнейшем. Вопросы улучшения работы жилищно-коммунального хозяйства и занятости, в силу дефицита ресурсной базы, остаются актуальными направлениями работы местной администрации и органов местного самоуправления в целом.

В целом, проведенное социологическое исследование раскрывает значительные методологические и практические возможности социального аудита в анализе и оценке эффективности деятельности местных администраций муниципальных образований различной величины, что позволяет в перспективе расширить географию научных исследований. Практические результаты и рекомендации социального аудита положены в основу разработки планов стратегического развития г.г. Покачи и Югорск, принятия комплексных муниципальных программ, направленных на оптимизацию управления муниципальной сферой.

В Заключении изложены основные выводы и сформулированы предложения и рекомендации по практическому использованию результатов диссертационного исследования.

Основные положения и результаты диссертационного исследования отражены автором в следующих публикациях:

1. Оценка социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления // Россия на пути реформ: XXI век - камо грядепа?: Материалы секции Всероссийской научно-практической конференции: Социальный вектор реформ российского общества; УрСЭИ АТиСО. - Челябинск, 2000. - 0,1 п.л.

2. Проблемы диагностики социальной эффективности органов местного самоуправления // Тезисы докладов и сообщений Всероссийской научной конференции. Екатеринбург, 14-15 декабря 2000г. - Екатеринбург: ИИиА УрО РАН, 2000.-0.1 п.л.

3. Парадигма системного анализа в изучении социальных систем // Человек. Культура, Управление. Сборник научных работ. - Екатеринбург: Изд. УПТА, 2001.-0.2 п.л.

4. Основные методы оценки эффективности в социальном аудите // Российский социум: проблемы и перспективы развития: Материалы секции Всероссийской научно-практической конференции "Россия на пути реформ: подводя итоги XX столетия"; УрСЭИ АТиСО. - Челябинск, 2001.-0.1 п.л.

5. Методы изучения и оценки эффективности социальных систем // Управление социальными процессами в регионах: Российская научно-практическая конференция. Ч. 2: Социология регионального управления. - Екатеринбург, 2002. - 0.1 п.л.

6. Роль интегративных показателей и индикаторов в социальном аудите муниципального управления малым северным городом // Управление социаль-

ными процессами в регионах: Российская научно-практическая конференция. Ч. 2: Социология регионального управления. - Екатеринбург, 2002. - 0.2 п.л. (в соавт.)

7. Эффективность социальных служб местного самоуправления в условиях российского Севера // Управление социальными процессами в регионах: Российская научно-практическая конференция. Ч. 2: Социология регионального управления. - Екатеринбург, 2002. - 0.2 п.л. (в соавт.)

8. Социологический анализ социальной эффективности деятельности региональной службы занятости населения / УрАГС. Препр. - Екатеринбург, 2002. - 0.5 п.л. (в соавт.)

9. Основные направления оценки деятельности органов местного самоуправления в социальном аудите // Управление социальными процессами в регионах: Вторая Российская научно-практическая конференция. 4.2. Социология регионального управления: Сб. статей. - Екатеринбург, 2002. - 0.1 п.л.

10. Определение и классификация индикаторов в социальном аудите // Россия и регионы: новая парадигма развития: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (4-5 апреля 2002г.): В 5ч. / Урал, соц.-эк. ин-т АТиСО. - Челябинск, 2002.- Ч. V. - 0.1 п.л.

11. Общее понятие и виды социального аудита // Управление социальными процессами в регионах: Вторая Российская научно-практическая конференция. Ч. 3. Региональные проблемы социального управления в современном российском социуме: Сб. статей. - Екатеринбург, 2002. - 0.12 п.л. ,

12. Социальный аудит как управленческая технология // Материалы ХLI Международной научной студенческой конференции "Студент и научно-технический прогресс": Управление. - Новосибирск: СибАГС, 2003. - 0.1 п.л.

13. Социальный аудит и оценка эффективности управления // Человек. Культура. Управление. Сборник научных работ. - Екатеринбург: Изд-во УПТА, 2003. Выпуск 3; -1.0 п.л.

14. Социальная эффективность местного самоуправления // Управление социальными, процессами, в регионах: Третья Всероссийская научно-практическая конференция. 4.2. Социология регионального управления: Сб. статей. - Екатеринбург, 2003. - 0.25 п.л.

€ - 2986