

На правах рукописи

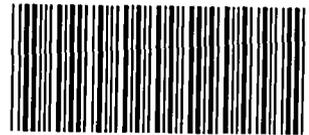


**АЛЕКСЕНКО ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ**

**УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ФОРМИРОВАНИЯ  
ЭФФЕКТИВНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ**

Специальность 22.00.08 – Социология управления

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



**4844058**

Пятигорск – 2011

Работа выполнена на кафедре социально-гуманитарных наук  
Пятигорского государственного технологического университета

**Научный руководитель:** доктор социологических наук, профессор  
Казначеева Ирина Алексеевна

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук, профессор  
Алиева Светлана Викторовна

кандидат социологических наук, доцент  
Концевич Галина Евгеньевна

**Ведущая организация:** Северо-Кавказский гуманитарно-  
технический институт

Защита состоится 25 февраля 2011 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212 194. 01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) наук при Пятигорском государственном технологическом университете по адресу: 357500, Ставропольский край, г. Пятигорск, пр. 40 лет Октября, 56.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Пятигорского государственного технологического университета по адресу: г. Пятигорск, пр. 40 лет Октября, 56.

Автореферат разослан 25 января 2011 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор исторических наук, профессор



Г.Н. Рыкун

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В условиях современного развития общества невозможна никакая продуктивная деятельность без эффективного социального управления, качественное состояние которого зависит от многих факторов. В их числе не последнее место отводится формированию и функционированию локальных подсистем, что обуславливает актуальность темы не только с научной точки зрения, но и с позиции оценки практических потребностей современной России. Сегодня коренным образом меняется внешняя и внутренняя жизнь организаций, в том числе в органах власти, изменения претерпели цели и ценности, стиль поведения субъектов и объектов управления, однако сразу и полностью отказаться от ценностного управления невозможно, поскольку социальная ориентация и на уровне неосознаваемых ценностей, и в плоскости декларируемых правил представляет собой производное от накопленного опыта деятельности организаций. Это лишний раз подтверждает многогранность и сложность проблемы эффективной социальной организации органов власти как социального явления с неиссякаемым потенциалом воздействия, что служит дополнительным основанием актуальности исследуемой проблемы.

Особую актуальность в современный период приобрели также вопросы, связанные с реализацией демократических принципов государственного устройства, достижения оптимального уровня взаимоотношений между властью и обществом. Они всегда имели для России важное значение, но именно в современный период страна остро нуждается в разработке такой внутренней политики, с помощью которой можно будет решать самые острые проблемы модернизации российского общества, обеспечивать претворение в жизнь концептуальных положений и принципов демократии, преодолевать на этой основе кризисные тенденции в экономической и социальной сферах.

Модернизирующаяся Россия испытывает острую нужду в институциональных преобразованиях, в расширении и дифференциации общественно-политической структуры, что позволило бы обществу ставить и решать разнообразные задачи. В данном аспекте необходимо сделать акцент на синергетической природе модернизационных процессов, на их многомерности, социальных функциях и роли органов власти и управления в современных условиях. В этом контексте особую значимость приобретает и проблема взаимодействия управленческих структур с общественными институтами, которая непосредственно связана с реализацией курса на построение гражданского общества.

Познавательные возможности социологии управления позволяют понять логику, изучить динамику и содержание процессов эффективной социальной политики органов власти, определить роль и место различных факторов, в частности фактора повышения уровня и эффективности взаимодействия управленческих и общественных структур. Такие исследования должны опираться на эмпирический материал и квалифицированные социологические интерпретации. Вот почему обращение к проблеме эффективной организации

органов власти следует признать не только оправданным, но и необходимым. В этом контексте важной темой является соотношение экономических и социальных аспектов взаимодействия государства и общества в условиях социальной модернизации. К не менее злободневным вопросам относится восприятие этого процесса государственными структурами, а также широкими слоями российского населения.

С момента формирования и в процессе дальнейшего развития демократических форм правления их социальная составляющая подчиняется своей собственной логике и поэтому нуждается в теоретическом социологическом анализе и исследовании с помощью средств и методов эмпирической социологии. Это даст возможность выявить ее роль и место в разработке управленческих технологий нового поколения, в выявлении неиспользуемых внутренних резервов утвердившихся моделей управления.

**Степень научной разработанности проблемы.** Анализ исследуемой проблемы потребовал учета ее многогранности и комплексной характеристики структурных и функциональных особенностей. В этой связи для раскрытия темы полезным оказалось, прежде всего, значимое в социологическом контексте теоретическое наследие классических разработок концепции социального управления. В этом смысле ценными представляются труды Ф. Тейлора, Г. Форда, А. Файоля, Г. Эмерсона, Г. Черча и других. В отечественной науке советского периода заметный вклад в разработку теории научного управления обществом внесли: А.Н. Аверин, В.Г. Афанасьев, Е.М. Бабосов, Ю.Е. Волков, Д.М. Гвишиани, Н.Н. Гриценко, Ж.Т. Тощенко и ряд других ученых различных направлений, работы которых составили теоретико-методологическую основу исследований в области социологии управления. Естественный интерес вызывают труды В.А. Винокурова, А.И. Кравченко, И.О. Тюриной, Л.А. Жалыбиной, К.Л. Жихарева, С.Б. Мельникова, Н.И. Захарова, А.А. Ивашенко, И.К. Корнеева, В.И. Корниенко, А.Ж. Лугового, Т.М. Орловой, В.Б. Ременникова, Ю.В. Шевцова, Г.В. Широковой и других. В них характеризуются различные аспекты управленческой деятельности, раскрывается структура инновационного и стратегического управления, затрагивается проблема формирования управленческих команд нового поколения.

В этом контексте оправданным следует признать обращение к разработкам социальных аспектов переходного общества, особенностям преобразовательных процессов в российских условиях. Они проанализированы в работах Е.Л. Белых, Р. Бельмана, Л.А. Беляевой, Г.П. Веркеенко, Л. Гудкова, Н.С. Ершовой, В.С. Жидкова, В.И. Жукова, Л. Заде, В.Н. Иванова, В.Л. Иноземцева, М.Н. Кузьмина, Н.И. Лапина, В.В. Локосова, В.С. Малахова, А.П. Манченко, А.С. Панарина, К.Б. Соколова, В.А. Тишкова. Социальный, политический и культурный контекст, в котором происходит российская модернизация и становление гражданского общества, был воссоздан благодаря исследованиям А.Н. Кулика, И.П. Кулясова, Г.Л. Купряшина, Ю. Левады, В.В. Согрина, А.И. Соловьева, Н.Н. Трубникова. В этом аспекте специфика построения гражданского общества в России хорошо просматривается в

работах отечественных авторов: А. Галкина, Ю. Красина, Л.А. Гордона, Н.М. Плискевича, Э.В. Клопова, Б. Дубина, В.П. Елизарова, Р. Саквои.

Наиболее тесно с повышением качества и эффективности управления связана готовность организации к нововведениям, инновациям, социологическую основу которой представили Г.Н. Матвеев, А.И. Пригожин, В.А. Трайнев. Правовой характер деятельности органов власти и местного самоуправления, их взаимосвязь с иными институтами общества и уровнями управления раскрываются в работах В.А. Баранчикова, Н. Бондарь, Т. Бялкиной, М.А. Васильева, И.В. Выдрина, А.Н. Широкова и других.

Реформирование местного самоуправления и проблемы, которые возникают в современной России в связи с неоднозначностью трансформации местных органов власти, исследованы в работах Л.Я. Аверьянова, М.Н. Афанасьева, Л.В. Гильченко, А.А. Замотаева, Н. Соляника, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой. Большой вклад в изучение региональных аспектов развития органов власти и управления внесли также: Н.Д. Судавцов, Н.В. Тарасенко, И.В. Новикова, Н.Д. Жуков, Н.М. Кытманова и другие.

Изучению вопросов, связанных с управлением трудовыми ресурсами и теорией человеческого капитала, посвятили свои работы такие ученые, как: В.В. Адамчук, И.А. Баткаева, Б.М. Генкин, В.А. Дятлов, А.Я. Кибанов, А.Э. Котляр, Ю.Г. Одегов, М.И. Магура, А.И. Рофе, Г.Э. Слезингер и другие. Их работы в разной степени раскрывают механизмы управленческой деятельности на современном этапе общественного развития.

В последние годы некоторые специалисты в области кадрового менеджмента стали уделять внимание методам отбора персонала как важнейшему инструменту, позволяющему привлечь к управленческой деятельности высококвалифицированных специалистов. Среди исследователей проблем теории и практики отбора персонала следует отметить: О.Н. Аллина, Д.А. Аширова, Т.Ю. Базарова, М.И. Басакова, И.В. Бизюкову, А.О. Блинова, В.Р. Веснина, Б.Н. Генкина, Е.Н. Дубиненкову, И.Б. Дуракову, В.А. Дятлова, П.В. Журавлева, С.А. Карташова, А.Я. Кибанова, В.Г. Коновалову, М.А. Коргову, К.А. Кравченко, М.И. Магуру, И.Н. Морозову, Е.В. Рыкову, Ю.Г. Одегова, В.В. Травина, Н.В. Федорову и других. Различными аспектами проблемы отбора персонала в системе государственной службы и муниципального управления занимаются А.И. Турчинов, А.А. Деркач, Т.Ю. Базаров, Е.А. Аксенова, А. Лукьяненко и другие.

В применении концептуального аппарата и операционализации основных понятий автор опирался на теоретические разработки гражданского общества и его институтов, проведенные Дж.Л. Козном, Э. Арато, С.М. Хенкиным, С. Дэвисом, А. Хлопниным, К.Г. Холодковским, А.П. Цыганковым, Л.Ф. Шевцовой. Конкретика и аналитика об эволюции общественных организаций в их взаимодействии с органами государственного управления были взяты из работ Е. Белокуровой, М.А. Слободской, О.В. Марковой, С.П. Перегудова, В. Якимова. Следует отдать должное также трудам, посвященным новым методам управления, связанным с современными социальными процессами, которые нашли отражение в работах Н.О. Горгидзе, В.М. Давыдова, Н.С. Захаркиной,

М.А. Шамычковой и других. Административно-управленческие перспективы российского общества представлены В.Н. Ивановым и Н.И. Лапиным.

Анализ показывает, что в работах отечественных и зарубежных авторов уделяется много внимания вопросам, составляющим основу эффективной социальной организации органов власти различного уровня, однако динамика происходящих изменений не дает возможности говорить о полной разработанности данной проблемы.

**Объектом исследования** является функционально-правовая трансформация социально-политической системы в рамках модернизации российского общества.

**Предмет исследования** составили понятие, структура, динамика и особенности формирования эффективной социальной организации органов власти, а также механизмы и факторы возрастания роли социальной составляющей в их деятельности.

**Цель исследования** заключается в определении характера, закономерностей и современных тенденций формирования эффективной социальной организации органов власти в условиях построения гражданского общества в России. Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- рассмотреть теоретические принципы и концептуальные направления формирования эффективной социальной организации власти, обосновать соответствие их содержания потребностям общества;
- исследовать структуру, специфику и тенденции развития эффективной социальной организации в современной России;
- проанализировать роль социокультурного фактора в структуре и содержании социального управления в органах власти различного уровня;
- проследить взаимосвязь и взаимозависимость целей и ценностей общественных и государственных институтов в структуре социального управления демократическими преобразованиями;
- выявить специфику рациональности социального действия государственных и муниципальных служащих, ее зависимость от социальных и профессиональных регуляторов;
- выделить уровни и технологии взаимодействия органов власти и общественных институтов в современных условиях, в том числе в сфере решения социально значимых задач;
- определить модель социально ориентированной общественной структуры, пользующейся доверием у власти и общества, нацеленной на решение конкретных задач в рамках программы социальной модернизации российского общества.

**Основная гипотеза:** эффективность деятельности социальной организации органов власти будет зависеть от скоординированности действий всех ее подразделений, отделов и отдельных государственных и муниципальных служащих. Важным моментом синергетического эффекта в органах власти является процесс концентрации усилий отдельных сотрудников и синхронность их действий по достижению единой цели.

**Дополнительная гипотеза:** в современных условиях главной задачей органов власти по выходу из кризиса является формирование эффективной социальной системы управления, которая бы не только решала проблемы современного общества, но и обеспечивала бы каждого индивида социально значимым способом самоактуализации.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.** Теоретическую базу исследования составили классические концепции теории управления, социологии управления, теории модернизации, теории действия и обмена, рационального выбора, а также труды, в которых раскрываются различные аспекты социальной структуры общества, социальной мобильности общественных организаций. При этом учитывался вклад представителей школы институциональной социологии: Р. Бенедикса, П. Блау, З.Ф. Нейдла, П. Бергера, Т. Лукмана. Среди теоретических оснований может быть выделена также институционально-договорная концепция гражданского общества, а также концепция структурного функционализма.

Среди методологических парадигм, ставших основой проведенного анализа, следует назвать такие общеметодологические принципы, как объективность, системность, детерминизм, конкретность и всесторонность, единство социологии и теории управления, аналитического и диалектического подходов. Важным инструментом исследования явился метод структурно-функционального анализа, свое применение нашли также методы сравнения, статистического анализа, аргументации и выявления причинно-следственных связей.

Существенное значение для решения поставленных задач имели специальные изыскания в исследуемой области, а также традиционные методологические подходы к анализу эмпирического материала, такие как факторная операционализация, институциональный анализ, выделение ценностных ориентаций. Эмпирический материал собирался посредством работы с документами и анкетирования. Полученные после его обработки результаты дали возможность сделать обобщения, проверить гипотезу, определить характеристики и параметры отдельных аспектов проблемы, провести операционализацию понятийного аппарата.

**Эмпирическую базу** диссертационной работы составил первичный и вторичный социологический материал. Первичный социологический материал был собран в ходе социологических опросов, которые проводились в 2008-2009 годах аспирантами кафедры социально-гуманитарных наук Пятигорского государственного технологического университета в рамках социологического исследования «Региональное и организационное управление в условиях трансформирующейся России».

Вторичный социологический материал составили опубликованные результаты эмпирических исследований по проблемам государственного управления и связи органов власти с общественными институтами, развития гражданского общества в России:

- контент-анализ материалов периодических изданий «Ведомости», «Коммерсант», «Известия» за 2008-2009 годы.

- опрос экспертов, проведенный ФОМ в 2007-2009 годах.
- опросы ВЦИОМ: ЭКСПРЕСС-7 в 2006-2009 годах.
- опросы по проблеме совершенствования государственного и регионального управления, проведенные Южно-Российским научно-образовательным центром ИСПИ РАН, Ставропольским региональным отделением «АНР-Ставрополье» общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России» в 2006-2008 годах;
- опросы ИКСИ РАН за 1992-2003 гг., опубликованные в издании: Изменяющаяся Россия в зеркале социологии / Под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихоновой. – М., 2004.

Для анализа широко использовались результаты социологических исследований, отраженные в научной периодике, монографиях последнего десятилетия.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что процесс формирования эффективной социальной организации органов власти, мобилизация их функциональных и профессиональных ресурсов рассмотрен в контексте повышения значимости социального фактора в управлении и расширения взаимодействия власти с институтами гражданского общества. Кроме того, в результате проведенного исследования:

- разработаны методологические основания по эмпирическому изучению проблемы формирования эффективной социальной организации органов власти и управления;
- проанализирована практика функционирования эффективной социальной организации органов власти в общей структуре социально-политических механизмов модернизации России и в контексте теории управления социальными системами;
- исследован опыт социального управления в органах государственной власти, определены критерии оценки их структурного построения в плане его соответствия удовлетворению самых насущных потребностей общества;
- соотношение управленческих возможностей в аспекте взаимодействия государственных органов и общественных институтов рассмотрено с учетом уровня их поддержки различными социальными слоями общества;
- определены сферы эффективного взаимодействия власти и институтов гражданского общества, соответствующие целям современной модернизации и отвечающие интересам устойчивого государственного развития;
- установлены принципы реализации социальной политики органами власти, которые опираются на формирование системы общезначимых для большинства населения социальных ценностей и социальных стандартов;
- проведено сравнение эмпирических данных о системе эффективной организации органов власти с теоретическими интерпретациями их роли и значения в модернизирующемся обществе;

- с учетом существующей нормативно-правовой базы и тенденций развития гражданского общества в России аргументирована дифференциация направлений взаимодействия органов власти и общественных институтов на различных управленческих уровнях.

Полученные в ходе анализа результаты позволили сформулировать **положения, выносимые на защиту:**

1. Для выполнения любой работы, в том числе и работы органов власти, необходимо наличие четырех главных условий. Первое, собственно объем работы, который включает в себя цель, задачи, методы. Вторым условием являются необходимые материалы, следующее условие – обеспечение достаточными финансовыми ресурсами. Последним и главным условием всегда были, есть и будут люди, которые бы выполняли эту работу как на исполнительном, так и на управленческом уровне.

2. Объективными характеристиками любой системы являются функциональные требования, при которых они стремятся к самосохранению. Основным условием самосохранения общества как системы является выполнение нескольких функций. Во-первых, система должна приспособиться к окружающей среде, реагируя на ее изменения. Она должна обладать способностью мобилизовать внутренние ресурсы для самостоятельного воздействия на внешнюю среду. Во-вторых, система должна поддерживать свою целостность, влияя на свое окружение посредством целедостижения и воспроизводства своих элементов, сохраняя внутреннюю структуру. Способность общества сохранять свою структуру обусловлена необходимостью интеграции между различными элементами системы в новое образование. Таким образом, выделяются четыре функциональных требования к самосохранению социальных систем: адаптация, целедостижение, способность к воспроизводству, интеграция.

3. Главная проблема в формировании эффективной социальной организации заключается в отсутствии равновесия между субъектом и объектом управления. Нарушение равновесия приводит к кризису управления, поскольку между участниками процесса в ходе взаимодействия теряется управленческая связь, суть которой заключается в том, что субъект управления задает объекту управления определенные указания, управленческие команды, которые должны быть выполнены. В крайнем случае, нужно перевести объект в такое состояние, поведение которого символизирует о готовности и возможности выполнить поставленные задачи. Таким образом, эффективное управление следует рассматривать с позиции взаимодействия субъекта и объекта управления.

4. Завершающим этапом в системе управления является получение результата, который необходим для более полного взаимодействия между объектом и субъектом. Определенные результаты, достигнутые при управленческой деятельности, есть обратная связь от объекта управления к субъекту. При устойчивом процессе управления обратная связь носит

обязательный характер, поскольку обратная связь устанавливает степень соответствия принятых целевых решений фактическому состоянию системы, выявляет отклонения и их причины.

5. В управленческой деятельности цели могут формироваться на различных уровнях и подуровнях единой социальной системы, которые взаимно связаны и соотнесены друг с другом. Иерархия целей складывается от более высокого до низкого уровня. Такая декомпозиция формирования целей и задач обусловлена тем, что верхний уровень является стратегическим и всегда носит широкий характер, основанный на долгосрочном временном интервале. Цели нижних уровней выступают в роли оперативных средств управления, которые определяют деятельность определенных социальных организаций в ближайшей перспективе. На оперативном уровне решаются краткосрочные цели, которые характеризуются конкретизацией и детализацией алгоритма выполнения действий, направленных на достижение долгосрочных целей социальной системы.

6. Общая схема управления представляет собой замкнутую информационную цепь взаимодействующих между собой элементов, являющихся источниками, преобразователями и потребителями информации. Примером информационной цепи в социальной системе управления может служить структура государственного управления, где законодательные органы выступают в качестве источников управляющей информации для исполнительной власти, выполняющей в этом случае роль информационной нагрузки, а отчеты местных органов, реакция избирателей обеспечивают обратный поток информации к законодательным органам.

7. Любая профессиональная деятельность, в том числе государственная и муниципальная служба, состоит из профессиональных функций и требований, предъявляемых для их качественного и эффективного выполнения. Профессиональная деятельность государственных и муниципальных служащих подчинена комплексу норм, определенных законом, регулирующих деятельность целостной системы государственной и муниципальной службы. В основе лежит административно-правовая регламентация: законодательные акты и положения, задающие параметры социального действия государственных служащих.

8. Главной целью в развитии и совершенствовании профессионализма и компетентности у государственных и муниципальных служащих является формирование эффективной методики по управлению и контролю профессиональной деятельности в органах власти. Основные приоритетные задачи методики должны быть сформулированы следующим образом:

- определение уровня профессионализма и потенциальных профессиональных возможностей каждого государственного и муниципального служащего;
- выявление соответствия между потребностями человека и требованиями к должности, определение качества управления и выполнения трудовых обязанностей по результатам.

9. В российских условиях нужна новая общественная форма власти, которая сдерживала и направляла бы управленческую форму власти в нужное русло для общества в целом. Такой формой власти могут быть общественные союзы, основанные на базе профессиональных союзов, но имеющие реальные рычаги воздействия на органы государственной и местной власти. Данная модель системы эффективной организации органов власти подразумевает деление общественных союзов на местные, региональные и федеральный общественный союз.

10. Реализация социальной политики опирается на ряд принципов. Важнейший из них – формирование системы общезначимых для большинства населения социальных ценностей и социальных стандартов. Основу ее должны составлять солидарность общества, сокращение уровня обездоленности населения, преодоление эгоизма отдельных его слоев и т.п. Социальная политика строится на соблюдении критериев социальной безопасности общества: масштабов естественной убыли населения, продолжительности жизни, здоровья населения, детской смертности, масштабов поляризации доходов, доли безработных и т.п. Система базируется на социальных гарантиях государства, обеспечивающих при любых условиях минимальные жизненные стандарты всем членам общества.

11. Формирование социального пространства в России, в рамках которого возможно созидательное сотрудничество государства и общества, власти и общественных объединений, происходит довольно сложно. Вопрос не только в обоюдном желании и стремлении к взаимодействию. Современный социальный механизм государственного управления стал много сложнее и противоречивее, что обусловило, с одной стороны, традиционное признание обществом горизонтальной иерархии власти, с другой стороны, его отчетливое стремление «схватывать» назревающие в реальной действительности потребности и проблемы общественного развития. В этом плане особая роль отводится системе общественного представительства наиболее актуальных социальных интересов в рамках государственного управления.

**Теоретическая значимость исследования** определяется, в первую очередь, тем, что разработанный и обоснованный автором подход к исследованию эффективной социальной организации органов власти в условиях реформ и построения гражданского общества существенно дополняет предметную область социологии управления, отдельных аспектов социально-правовой области, а также может быть использован при проведении междисциплинарных исследований.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что его результаты, а также высказанные предложения могут использоваться для разработки, корректировки и совершенствования системы и структуры социального управления в органах власти различного уровня в интересах развития и стабилизации социально-правовых отношений в обществе. В более широком аспекте материалы диссертации могут быть использованы в практике

вузовского обучения при составлении и чтении курсов по социологии управления, теории государства и права и другим общественным дисциплинам.

**Апробация работы.** Основные положения и выводы диссертации излагались на региональных, межвузовских и внутривузовских научно-практических конференциях, обсуждались на заседании кафедры социально-гуманитарных наук Пятигорского государственного технологического университета. По материалам исследования подготовлено и выпущено семь публикаций, общим объемом 2,95 п.л.

**Структура работы.** Структуру диссертации определили предмет, цель и задачи исследования. Она состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, примечаний и библиографического списка.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

**Во введении** обосновывается актуальность проблемы, определяются объект и предмет исследования, характеризуются степень научной разработанности и эмпирическая база, раскрываются гипотеза, методология, цель и задачи, научная новизна, положения, выносимые на защиту, практическая и теоретическая значимость, формы апробации диссертации, ее структура.

**Первая глава «Теоретико-методологические и концептуальные основы эффективной социальной организации органов власти».** В первом параграфе «Основные понятия и определения эффективной социальной организации в органах власти» указано, что высшей формой организации людей является государство, оно представляет собой сложную социальную систему, целостное образование, основным элементом которого являются люди, их связи, взаимодействия и отношения. Важным моментом в рассмотрении социальных систем является ее иерархия с точки зрения как количественных, так и качественных характеристик. Совместная деятельность людей в социальной системе обуславливается социальными связями, ориентированными на достижение конкретных целей в конкретных условиях. Таковыми связями могут быть личностные, межгрупповые, организационные, институциональные и другие социальные связи.

Рассмотрение понятия «социальная система» неизбежно приводит нас к изучению новой категории в социологии управления – «социальная организация». Центральным вопросом в исследовании социальной организации органов власти является понятие эффективности в социальных системах. Становление и развитие различных школ управления проходило под влиянием необходимости изучения, создания и внедрения эффективных систем управления в деятельность социальных организаций. Одной из первых попыток обеспечить организации наиболее эффективное достижение своих целей является классическая школа управления. Наиболее яркие представители данной школы: М. Вебер, Г. Гантт, Я. Гамильтон, В. Грайкунас, Л. Гьюлик, Дж. Муни, Ф.У. Тейлор, Л. Урвик, А. Файоль, Г. Форд, Г. Эмерсон и др. Главные

недостатки в классической школе управления лежат в полном игнорировании человеческого фактора как основного фундамента в формировании эффективной деятельности различных видов социальных организаций.

Многолетние исследования в области повышения эффективности социальных организаций привели к пониманию важности человеческого фактора. Еще Ф. Тейлор в своих работах указывал, что организация только тогда будет работать эффективно, когда учитываются все самые важные потребности работников, когда организация является не только механизмом для производства прибыли, но и сплоченным коллективом, члены которого благожелательно относятся друг к другу.

По мнению А.И. Кравченко, появление концепции человеческих отношений в социологии организаций обусловлено техническим прогрессом на современном предприятии. Усложнение профессий, резкое повышение требований к качеству сложных и сверхсложных изделий выдвинули на первый план задачу воспитания работника, высокосоциального в отношении к труду, заинтересованного в конечном результате своего труда, соблюдающего и сознательно поддерживающего нормы и правила организации. Наиболее яркими представителями школы человеческих отношений являются Э. Мэйо, А. Маслоу, Ф. Ротлисбергер, В. Диксон, Ф. Херцберг, Д. Мак-Грегор, Р. Лайкерт и другие. Развитие школы «человеческих отношений» положило начало новому этапу в формировании эффективной системы управления. Данное направление сохраняет свои позиции в разработке новых концепций и теорий, возникших в последние десятилетия, таких как «качество рабочей жизни», «обогащение труда» и других.

Возникновение отечественной школы управления как систематизированной системы знаний в сфере практической деятельности связаны с созданием в 20-е годы XX века исследовательского института труда и методологических подходов к научной организации труда в отечественных условиях. Лидером в этом направлении был А.К. Гастев. Разработки А.К. Гастева главным образом основываются на зарубежной школе научной организации труда, но главная цель отечественной школы состоит в максимальном росте производства при сохранении здоровья человека. Научный вклад А.К. Гастева в управление социальными системами заключается в разработке теоретических подходов и внедрении практических идей в создание новой науки – социальной инженерии или «социального инженеризма». Данная наука включает в себя методы и приемы естественных наук, таких как социология, психология и педагогика.

**Во втором параграфе «Закономерности и факторы формирования эффективной социальной организации»** анализируются процессы, происходящие в системе органов власти. В социологии управления наиболее интересны две теории, которые, на первый взгляд, могут показаться противоположными друг другу, но на самом деле являются закономерностями существования социальных систем: теория социологического реализма, теория социального номинализма. Одним из важнейших свойств и характеристик любой организации является синергетический эффект, который представляет

собой прирост дополнительной энергии, превышающий сумму индивидуальных усилий ее участников, которые они обеспечивают. Наиболее интересные примеры синергетического эффекта приводит русский ученый А.А. Богданов в своем классическом труде «Тектология: Всеобщая организационная наука». Смысл воззрений автора состоит в том, что количество связей между элементами намного важнее количества элементов. Чем больше связей образуется в социальной системе между элементами, тем сложнее оказывается данная система. При добавлении элементов в систему количество связей увеличивается в большей степени, чем количество элементов. Поэтому главной задачей руководителей всех уровней власти является концентрация усилий всех сотрудников на единой цели путем точного доведения до каждого государственного и муниципального служащего, что ему делать, где и в какое время, то есть придать их действиям однонаправленный характер. Неотъемлемой характеристикой социальных систем является наличие обратных связей, которые показывают характер активностей – сопротивлений, происходящих в окружающей среде. В «Тектологии» А. Богданов достаточно подробно рассматривает три типа сочетаний активностей – сопротивлений: организованные, дезорганизованные и нейтральные. Их анализ показывает, что главная задача руководителя состоит в том, чтобы следить за естественным ходом вещей и в случае обнаружения дисбаланса в системе срочно принять меры по его устранению. Примером может быть опытный руководитель, который организует предприятие или государственное учреждение путем тщательного подбора персонала, а затем комбинирует людей таким образом, чтобы они дополняли друг друга в достижении поставленных целей.

В параграфе рассмотрены также причинно-следственные связи в социальных системах, неразрывно связанные с понятиями «социальное пространство» и «социальное время». Социальное пространство – это продукт объективации, а потому в нем «главенствует» не трансцендирование (время), а порожденная становлением субъекта в объективации предметность, ее различные формы и уровни (от символов и текстов до конкретных функционально выделенных предметно-вещественных конфигураций). Время здесь также объективировано, однако, как и пространство, оно задано общей направленностью субъекта (к целям); возникшие многочисленные объекты пульсируют в своей ритмике, циклах, волновых колебаниях, но они обязательно синхронизированы с тем общим темпом изменений, которые заданы масштабом данного общества, его уровнем сложности и разнообразия. Таким образом, пространство направляет субъекта к целям посредством вещей, которые указывают на другие вещи, обеспечивая им реальность, однако не в контексте их материально-вещественного физического бытия, а в социально-историческом плане, как реальность мира объектов. Время выступает как «бытийное саморазличение» не только как присутствие вещей, но и как способность порождать отношения, простирается, находить «место» любого средства. Таким образом, начальные отклонения в системах с течением времени нарастают, малые причины приводят к большим последствиям.

**Вторая глава «Социальная сущность государственной кадровой**

политики в органах власти и управления». В первом параграфе «Структура социального управления в органах государственной власти: особенности и направления формирования» отмечено, что создание единой системы управления позволит сформировать эффективный механизм государственного управления на всех уровнях и построить социально ориентированную экономику. Потребность в целостном восприятии окружающего мира способствует появлению нового управления в социальных системах. Процессы развития, осуществляемые в человеческом обществе под воздействием определенных факторов и условий, выдвигают требование по разработке механизмов реализации системы социального управления. Государственное и муниципальное управление является разновидностью социального управления, поскольку связано с определенной деятельностью, которая направлена на управление общественными делами какого-либо города, региона или целого государства. В схематическом виде управление представляет собой замкнутый цикл, в котором субъект управления воздействует посредством информации на объект управления с целью перевода его в желаемое состояние для реализации поставленных задач вышестоящим субъектом управления. Результаты управления данным процессом являются сигналом обратной связи от объекта к субъекту управления, для принятия им решения изменения идущего процесса в сторону реализации поставленных задач.

Разделение окружающего мира на объекты и субъекты позволяет упростить анализ познания процессов, происходящих на различных уровнях в социальных системах. Разница между активностью субъекта и активностью объекта управления заключена в инициативе взаимодействия первого со вторым. Вместе с тем, объектом в процессе взаимодействия в реализации поставленных целей могут привноситься действия, не запланированные субъектом управления. Главной задачей субъекта является выявление отклонений от заданных целей в определенные, конкретные периоды времени. В результате тщательного анализа текущего состояния процесса управления субъектом должны начисто подавляться нежелательные действия объекта.

Вторая главная особенность различия субъекта от объекта заключена в последовательном планировании своих действий субъектом, а также в прогнозировании действий объекта. Роль объекта в системе, сформированной субъектом, имеет двоякий характер. С одной стороны, при условии, что объект понимает цель и «правила игры», он свободен в выборе: участвовать в процессе взаимодействия, либо игнорировать действия субъекта. С другой стороны, объект может даже не подозревать, что он является частью системы управления, в которой происходят постоянные взаимодействия между ее элементами. Возникающее противоречие между субъектом и объектом в плане односторонней выгоды приводит к нарушению естественного равноправия сторон.

Эффективность в управлении может быть оценена с трех позиций: субъекта, объекта, и субъектно-объектных отношений. В данном случае основным критерием эффективности в процессе управления будет являться

выгода при решении поставленных задач. С позиции субъекта эффективное управление проявляется в достижении личных целей субъекта посредством воздействия на объект. Причем, такое взаимодействие бывает не только невыгодным для объекта управления, но даже может нанести ущерб. Позиция объекта по отношению к эффективному управлению выражена в достижении своих личных целей при помощи субъекта. Разрешение противоречий между объектом и субъектом может быть достигнуто лишь с позиции субъектно-объектных отношений, при которых каждая из сторон стремится к достижению единой цели, дополняя и уравнивая друг друга. Уравнивание здесь надо понимать не как пассивное приспособление к процессу взаимодействия, а как активный процесс практического преобразования его.

Третьей особенностью различия двух категорий в управленческом процессе является наличие целей у субъекта по отношению к объекту. Управленческая деятельность государственных и муниципальных органов власти носит целенаправленный характер, направленный на общество в целом. Поэтому неотъемлемой составляющей процесса управления служит определение целей.

**Во втором параграфе «Социально-профессиональные регуляторы деятельности государственных и муниципальных служащих»** говорится о том, что главным элементом государственной власти является кадровый корпус государственной и муниципальной службы. Именно он определяет уровень качества управления и эффективности функционирования социальной организации органов власти. Социально-профессиональная структура государственных и муниципальных служащих формирует этические и поведенческие нормы действия для отдельных индивидов, групп и социальных институтов. Уровень нравственной и профессиональной подготовленности персонала на государственной службе задает определенную модель поведения для индивидов, составляющих общество в целом. Проблема формирования нравственных стереотипов поведения индивида в обществе заключена в том, что в различных ситуациях человеку приходится самому принимать решения о том, как вести себя, чтобы поведение соответствовало ожиданиям окружающих. Рассматривая человеческое сообщество как социальную систему, необходимо опираться на то, что непосредственно связано с морально-этическими нормами, а именно на человеческие потребности, которые предопределяют действия индивида. Ядро этического строя в обществе строится на формировании системы человеческих потребностей, а на их основе создаются материальные, социальные и духовные блага.

В глобальном историческом процессе можно выделить четыре типа культур, которые накладывают свой отпечаток на современные системы управления как отдельными индивидами, так и целым обществом: западная, восточная, исламская и русская культура управления. Русская модель управления находится в латентном состоянии в силу неблагоприятного влияния на социальную систему политических и социально-экономических факторов. Прежде всего, к таким факторам воздействия относятся экономическая и политическая нестабильность в стране, деградация производственного, научно-

технического и кадрового потенциала, высокий уровень инфляции и безработицы, несовершенная и нестабильная законодательная и нормативная база функционирования хозяйствующих субъектов, низкий профессиональный уровень работников органов государственного управления всех уровней и местного самоуправления, недоверие населения к органам власти, коррумпированность работников органов государственного управления и местного самоуправления.

При формировании русской культуры управления основное внимание следует обратить на социальные основы общества через призму исторической ретроспективы, которые наложили отпечаток на народный характер. Совокупность отличительных черт и особенностей отдельных групп общностей принимает форму народного характера, который оказывает влияние на деятельность каждого индивида. В отличие от западного типа мышления, которое строится на рациональном общении, индивид с русским типом ведет общение с позиции эмоциональности и спонтанности в силу моральной, психологической и нравственной совместимости индивидов. Главной задачей человека при рациональном общении является адаптация всеми силами к окружающей среде ради достижения собственных целей. Задача человека с русским типом заключается в получении положительных впечатлений от общения и самого процесса достижения поставленных целей. Основной проблемой в решении задач при русской модели управления является ненахождение компромисса в случае эмоциональной и психологической несовместимости между индивидами, что приводит к накоплению следующих друг за другом нерешенных проблем.

На основе социальных и поведенческих регуляторов происходит формирование профессиональной деятельности индивида в социальной системе. Так или иначе, профессиональная деятельность предполагает взаимодействие между индивидами, осуществляющими свои трудовые функции на максимально высоком уровне.

**Третья глава «Формирование системы эффективной социальной организации органов власти». В первом параграфе «Общественная форма власти как инструмент эффективной социальной организации»** говорится о том, что государственная власть – особый вид социального управления, характеризующийся тем, что обладает наряду с колоссальными организационными возможностями еще правом применения насильственного принуждения для исполнения своих решений, т.е. выполняет карательные-репрессивные функции в отношении узкого круга лиц, нарушающих права и свободы граждан, или государств-агрессоров. С развитием общества государственная власть все больше становится институтом, одной из основных функций которого – преодоление социальных противоречий в обществе, учет и координация интересов различных граждан, групп и слоев населения, проведение в жизнь таких решений, которые бы поддерживались различными общественными силами. Государственная власть как разновидность власти социальной в полной мере обладает всеми ее признаками: власть – это явление социальное, т.е. общественное; власть является атрибутом общества на всех

этапах его развития; власть может функционировать лишь в рамках общественного отношения. Сегодня преобладает точка зрения, что основой легитимности является убеждение в правомерности данного строя. Заключение о наличии убеждения можно сделать, прежде всего, на основе свободного выражения гражданами своей воли. Интерес в этой связи представляют данные об отношении граждан России к уровню развития гражданского общества в стране:

№ п/п	Позиция граждан	Уровень, в %
1.	В России только развиваются институты гражданского общества.	18%
2.	На Западе гражданское общество существует издавна, но российские власти не дают нам двигаться в этом направлении.	1%
3.	К сожалению, Россия еще не созрела для западной модели демократического общественного устройства и создавать институты гражданского общества может лишь сама власть.	63%
4.	Все западные теории гражданского общества – сплошное идеологическое прикрытие интересов властной элиты.	18%

Эффективность в организации любой социальной системы, в том числе и органов власти, вне зависимости от ее уровня, зависит от человеческого фактора. Второе требование эффективного управления имеет практические основы в системе социальной организации органов местного самоуправления, и этим требованием является взаимная ответственность в системе взаимоотношений между органами власти и населением. Данное требование плавно вытекает из партисипативного стиля управления, который, по мнению авторов, определяется как взаимная ответственность в системе взаимоотношений руководителей и подчиненных.

Одной из форм власти в России могут быть общественные союзы, основанные на базе профессиональных союзов, но имеющие реальные рычаги воздействия на органы государственной и местной власти. Важными элементами структуры общественных союзов являются иерархия и полномочия. Образование местных общественных союзов происходит путем добровольного объединения граждан с целью защиты общественных интересов. Представители общественных союзов всех уровней должны участвовать в процессах совершенствования законодательства и правовой системы в целом, использовать все механизмы законотворчества, готовить экспертные заключения на законопроекты, осуществлять с законодателями информационный обмен. Для этого общественные союзы должны быть наделены в полной мере правом законодательной инициативы и законодательного контроля.

**Во втором параграфе «Социальные детерминанты взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества»** рассматриваются проблемы формирования и перспективы развития гражданского общества в России. Большинство ученых гражданское общество рассматривается как особая негосударственная система общественных структур, интересов и

потребностей людей. Своеобразным индикатором точности положения и роли общественных союзов в формировании гражданского общества является мнение о том, какими должны быть их отношения с государством. В результате проведенного авторского социологического опроса выяснилось, что только 1% от общего числа респондентов называют создание общественных союзов и включение в их деятельность значительной части населения определяющим условием формирования гражданского общества. Почти 50% респондентов не считают, что процесс создания и существование независимых от власти общественных структур есть проявление модернизации. При этом 60% от общего числа респондентов считают возможным невмешательство в деятельность таких организаций со стороны государства, если таковая не противоречит законам Российской Федерации.

### **Отношение граждан к вопросу о роли общественных организаций в построении гражданского общества в России**

№ п/п	Мнение опрошенных по существу вопроса	Уровень поддержки
1.	Создание независимых общественных организаций и включение в их деятельность значительной части населения – необходимое и достаточное условие существования гражданского общества.	1%
2.	Независимые общественные организации способны оказать помощь в формировании гражданского общества.	2%
3.	Независимые общественные организации полезны обществу в целом, но их роль не стоит преувеличивать.	3%
4.	Под маркой независимых общественных организаций может скрываться все, что угодно, но вся их независимость лишь кажущаяся.	49,5%
5.	Другое.	0,5%
6.	Затрудняюсь ответить.	45%

Экспертные интервью дают основания говорить о том, что на сегодняшний день в России общественное движение достаточно развито и сейчас общественные организации переходят на новый качественный уровень в своей деятельности – к активному взаимодействию с властью всех уровней, к объединению между собой для более конструктивной работы. Государство, со своей стороны, отмечая изменения характера и позиций определенной части общественности, готовой объединять свои усилия для достижения значимых результатов, тоже меняет отношение к ним. В современной России существует важная институциональная предпосылка гражданского общества – вполне реальное право граждан на формирование самостоятельных независимых общественных организаций. Любая форма социальной организации возникает вокруг некоторой культурной модели, которая представляет собой совокупность ориентаций (культурных, когнитивных, этических, экономических и т.д.), поддерживаемых определенными социальными слоями и присутствующих в обществе в виде регулярной практики.

Вместе с тем, результаты проведенного опроса позволяют говорить о том,

что большинство рядовых россиян пока еще не воспринимают общественные, общественно-политические организации, союзы и фонды как значимые элементы и самостоятельные институты гражданского общества. Следует признать и тот факт, что существование в России множества активно действующих гражданских организаций сочетается со слабостью их общественного влияния, неразвитостью действенных и информационных связей с основной массой граждан. Однако потребности развития гражданского общества еще полностью не исчерпаны. Они заключаются в необходимости формирования и дальнейшего совершенствования представительной власти на всех уровнях, привития обществу навыков цивилизованной коммуникации, поиска решения многих социально-экономических проблем населения. Как нам представляется, в решении этих проблем могли бы принимать участие общественные союзы. Процесс децентрализации власти за счет передачи части полномочий органам местного самоуправления способствует общественной консолидации, интенсификации интеграционных тенденций. Но главное состоит в том, чтобы общество само желало этих изменений, осознавало собственный потенциал в достижении лучшего уровня жизни. Практика переходных периодов общественной эволюции показывает, что реформы сверху большей частью обречены на неудачу, тогда как общественный диалог, плавно переходящий к выбору позиции и непосредственным действиям, позволяет людям осознать свои интересы и возможности, расстаться с чувством безнадежности, научиться самоуважению, сотрудничеству с другими и, таким образом, преодолеть общественную разобщенность.

**В заключении** подводятся итоги, делаются выводы, которые соотносятся с элементами новизны и положениями, выносимыми на защиту:

- для построения действительно эффективной системы управления в социальной системе необходимо достижение сбалансированности и сбалансированности всех подсистем управления: производства, учета, планирования и контроля, финансового управления и прочих подсистем;
- любая активность одних элементов во внешней среде является фактором воздействия на другие элементы системы. Под активностью в социальных системах можно предполагать управленческое воздействие субъекта управления, которое направлено на объект управления для достижения определенной цели;
- для формирования эффективной социальной организации органов власти необходимо пользоваться законом наименьших сопротивлений, поскольку грамотное распределение всех элементов системы способно придать наибольшую устойчивость всем структурам в достижении поставленных целей, освобождаясь от угрозы непредсказуемости;
- государственное и муниципальное управление координирует социальную деятельность в обществе, которая имеет первостепенное значение для развития отношений в социальной системе;
- целеполагание в социальных системах является основной функцией управления руководителей всех уровней, поскольку пронизывает все этапы управленческого процесса посредством их объединения и определения

содержания остальных функций управления во всех сферах общественной жизни;

- генеральная цель в социальной системе должна быть направлена в узком смысле на создание максимально благоприятных условий для реализации творческого потенциала людей, а в более широком смысле на поддержание целостности и создание условий для прогрессивного развития всего общества;
- главной задачей социальной организации органов власти является распознавание противоестественных потребностей, которые мешают освоению человеком его потенциала развития;
- уровень и качество нравственного регулирования как показатель состояния духовной культуры общества в целом, его зрелости всегда обеспечивали надежность, эффективность общественно-политической системы управления, ее сбалансированность и гармоничность;
- социальная политика не сводится только к деятельности органов власти, занимающихся социальными вопросами. В ее разработке и реализации принимают участие все гражданские институты общества, главным из которых является народ как опора власти, перед которым власть отчитывается по результатам своей социальной деятельности;
- неразвитость структурных институтов гражданского общества ведет к тому, что эти институты не проявляют или проявляют себя крайне слабо на социальном уровне общественно-политической действительности, не оказывают существенного влияния на происходящие на этом уровне процессы.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях:

1. Алексенко, П.В. Становление отечественной школы формирования социальной организации и эволюция понятия «эффективное управление» [Текст] / П.В. Алексенко // Научные проблемы гуманитарных исследований: научно-теоретический журнал; Институт региональных проблем российской государственности на Северном Кавказе. Выпуск 12. – Пятигорск, 2010. – С. 192-198. – 0,5 п.л.
2. Казначеева, И.А., Алексенко, П.В. Трудовой климат и эффективная деятельность органов местного самоуправления [Текст] / И.А. Казначеева, П.В. Алексенко // Научные труды «Дни науки». № 32. Часть 1. – Пятигорск: ПГТУ, 2009. – С. 33-37. – 0,3 п.л.
3. Алексенко, П.В. Главный фактор эффективности социальной организации органов местного самоуправления [Текст] / П.В. Алексенко // Вестник Московского государственного открытого университета. № 1(38). – М.: МГОУ, 2010. – С. 212-214. – 0,3 п.л.
4. Алексенко, П.В. Целеполагание как одна из важных функций органов власти [Текст] / П.В. Алексенко // Сборник научных статей. Приложение к журналу «Образование-Наука-Творчество» Адыгской (Черкесской) Международной академии наук. № 25. – Нальчик; Армавир, 2010. – С. 3-9. – 0,5 п.л. – ISSN 1817-0390.
5. Алексенко, П.В. Факторы формирования эффективной социальной организации [Текст] / П.В. Алексенко // Социология. № 8. Приложение к журналу «Синергетика образования» ИОО РАО. – М.; Ростов-на-Дону, 2010. – С. 3-12. – 0,5 п.л. – ISSN 2073-0586.
6. Алексенко, П.В. Культура управления органов власти – фундамент в формировании социальной организации государства [Текст] / П.В. Алексенко // Научные труды; Московский автомобильно-дорожный институт, филиал в г. Лермонтове. № 29. – М.; Лермонтов, 2011. – С. 25-32. – 0,5 п.л.
7. Алексенко, П.В. Исторический взгляд на эффективность в деятельности социальных организаций [Текст] / П.В. Алексенко // Вестник МГОУ. № 1(43). – М.: Московский государственный открытый университет, 2011. – С. 48-53. – 0,5 п.л. – ISSN 2078-6484.

---

Подписано в печать 14.01.2011г., Формат 60 x 84/16. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 2,1 Тираж 100экз. Заказ №1191

Отпечатано в типографии

Пятигорского государственного технологического университета  
357500, Ставропольский край, г. Пятигорск, пр.40 лет Октября, 56.

тел. (879-3) 97-39-29, тел/факс (97-39-27)