моуправления целесообразно, чтобы органы ТОС привлекались к решению вопросов об отводе земель, утверждению планов строительства, составлению планов социально-экономического развития города. Они могут выступать с правотворческой инициативой в городском Совете, содействовать в развитии сферы услуг, социальной поддержки малоимущих в микрорайоне и оказания содействия в работе социальных служб города, благоустройстве дворов и спортивных площадок, проведении массовых дворовых праздников, поддержании создания советов старших по домам.

Список литературы

Антипьев, А.Г. Местное самоуправление – социально-политический институт гражданского общества. – Пермь, 1999.

Бондарь, В.Н. Регулирование деятельности ТОС федеральным законодательством // Территориальное общественное самоуправление: демократия, политика, власть : сборник трудов Третьей ежегодной всероссийской конференции. – М., 2002.

Левчик, А.Д. Комитеты общественного самоуправления: тенденции развития // Социологические исследования. – 2002. – № 2.

© Хайдаров Р.Р., 2009

М.Л. Панарина

ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ В ИССЛЕДОВАНИИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

ПАНАРИНА Мария Леонидовна – соискатель кафедры теории и практики управления Уральской академии государственной службы (Екатеринбург) (e-mail: marialp@yandex.ru)

Аннотация. *В статье выдвигается и обосновывается идея существования нескольких основных методологических подходов к изучению социальной реальности, которые особо ярко проявляются в исследованиях качества государственных и муниципальных услуг: академический, управленческий, социально ориентированный, административный.*

Ключевые слова: *государственные услуги, исследование, социальная реальность.*

Явления и процессы в обществе, составляющие собой социальную реальность, многолики. И дело не только в том, что трудно точно определить субъекты, создающие реальность, и их мотивы, но и в том, что действительность социального мира каждый видит с точки зрения собственного ценностного субуниверсума. Академический ученый изучает реальность через призму теорий, которых он придерживается; политик рассматривает действительность с точки зрения своих идеологических, партийных установок; эмпирик видит реальность «через лупу» специальных методик.

Особенно четко эти подходы выявляются при столкновении интересов субъектов в единой деятельности, примером которой является социологическое исследование качества государственных и муниципальных услуг. С одной стороны, субъектом, предоставляющим услуги, а в некоторых случаях и заказчиком исследования являются государственные органы и местное самоуправление. Исполнителями исследования выступают академические (научные) и консалтинговые структуры. Финансирование, инициация и общая координация проекта может исходить от общественных организаций.

Как отмечалось выше, непросто отнести ту или иную структуру к конкретному подходу исследования реальности. На основании идей классиков* (Э. Дюркгейма, Ч. Миллса, З. Баумана, Л. Бергера и др.) можно четко выделить академический (классический социологический) подход, обладателями которого могут быть представители научно-исследовательских институтов, академических центров, направленный в большей степени на научную (профессиональную социологическую) деятельность, чем на коммерческую («не социологическую» в понимании Миллса).

Ученые должны обладать особым складом ума – социологическим воображением, которое «дает возможность постичь историю и обстоятельства отдельной человеческой жизни, а также понять их взаимосвязь внутри общества»[1]. Именно социологическое воображение дает возможность отличить «личные трудности, связанные с внешней средой» и «общественные проблемы, обусловленные социальной структурой». Ученый социолог при изучении социальной реальности проводит «классический» социальный анализ, строящийся на комплексе традиций и «связи с конкретно-историческими социальными структурами». Главной задачей исследования социальной реальности в таком подходе является не комбинация информации для «прояснения идей»[2], а наблюдение и описание их для выявления закономерностей.

---

* Представлений о работе социолога, о том, какими характеристиками должен обладать профессионал, о понимании того, что такое социологическое исследование и т. д.

[1] *Миллс, Ч.* Социологическое воображение. – М., 1998. – С. 14.

[2] *Дюркгейм, Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение. – М., 1995. – С. 40.

Исследование социальной реальности в академическом подходе строится на принципах строгой ответственности за высказывания (процедурность), в четко определенных границах поля для сбора информации, которые значительно шире, чем индивидуальный жизненный мир исследователя[1].

Для представителя академических структур важна «неизведанность»[2] проблемы: научный интерес и непонимание двигают его действиями. Социальная реальность видится ему как непостижимая область изучения. Он не стремится в идеале к «теориям высоких мифов»[3] – сложности и непонятности словесного выражения главных постулатов, а хочет оставаться на принципах ясного и простого изложения в любой ситуации. В то же время присутствует стремление к полноте и максимальной осведомленности относительно изучаемой проблемы и отказ от «употребления понятий, пока они научно не установлены»[4].

Представитель академической структуры, обладающий социологическим воображением, не стремится к коммерческим выгодам и строго следует принципам научности исследования. Он старается приравнивать по значимости теорию и метод, за счет чего происходит «высвобождение социологического воображения».

В то же время, по мнению Миллса, одним из ошибочных направлений деятельности социологов является абстрактный эмпиризм, который характерен для консалтингового (управленческого) подхода к изучению социальной реальности. Данный стиль «легко узнать по кругу проблем, которые приверженцы выбирают для исследования, и по способам, с помощью которых эти проблемы изучаются»[5]. Действительно, консалтинговые компании, ориентированные на получение результата, обычно специализируются по объектам исследования и имеют набор разработанных методик, которые чаще всего предлагаются клиентам. Поскольку, по их мнению, предложенная методика является продуманной и «проверенной», то бывают случаи ее применения без размышлений о качестве тех результатов, которые будут получены. Для эмпириков не важны теории как результат, они стараются дать ответ на конкретный поставленный вопрос, решить определенную задачу. Это абсолютно другой, практически ориентированный подход к изучению социальной реальности. В этом случае она исследуется не ради теорий и «социологического» интереса, а ради решения проблем.

Представителем подобной философии в рядах социологов были П. Лазарсфельд и его последователи. По мнению американского практика, «со-

---

[1] См.: *Бауман, З.* Мыслить социологически : учебное пособие. – М., 1996. – С. 18.

[2] См.: *Дюркгейм, Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение… С. 11.

[3] См.: *Миллс, Ч.* Социологическое воображение. С. 36.

[4] См.: *Дюркгейм, Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение… С. 47.

[5] *Миллс, Ч.* Социологическое воображение. – С. 70.

циологическое исследование заключается в применении прикладных научных процедур к новым областям. Социолог является инструментальщиком… и интерпретатором для других социальных наук»[1]. По сути, это вариант «коммерциализованного» естественнонаучного подхода в социальных науках. Для представителей этого подхода большое значение имеют денежные и временны**е** ресурсы, в то время как живой интерес к проблеме (который обычно присущ представителям академических структур) наименее важен. Но поскольку они финансово ориентированы и «не могут заниматься серьезными перспективными проблемами, им приходится специализироваться на разработке методов»[2]. Таким образом, метод по иерархии становится выше результата.

В подходе представителей консалтинговых структур на первом месте стоит частный клиент с его интересами, а ближе к концу списка появляются (если появляются) общественные и общенаучные интересы. Используя терминологию М. Вебера, можно сказать, что академический подход пытается понять социальную реальность, а консалтинговый – объяснить.

Социально ориентированный подход к изучению социальной реальности близок к консалтинговому. Изучение является целеопределенным, эмпирическим, как в консалтинговом подходе, но в то же время приоритетное значение имеют общественные интересы и проблемы. Нечастный клиент трактует задачу – возникает стремление найти истину для блага всего общества. Поэтому большое значение приобретает результативность методов, а не их «правильность и научность» в целом. Меньшее значение имеют временные и денежные ресурсы. В то же время результаты исследований могут иметь частный, не общепризнанный характер.

Административный подход к видению социальной реальности носит особый характер, ведь чиновники (как наиболее характерные представители данного подхода) должны соотносить все происходящие явления и процессы с целями и задачами государства. Для них как для служащих государства прежде всего важны задачи, стоящие перед государственной машиной, и затем – перед обществом в целом и отдельными его членами.

Этот особый подход к видению социальной реальности объясняется еще и тем, что представители государственного аппарата не только наблюдают реальность, но и пытаются на нее активно повлиять и изменить ее. Их задача – сделать процессы в обществе управляемыми, а влияние на реальность в соответствии с государственными целями невозможно без ее изучения и анализа.

Цели и задачи, которые стоят перед представителями государственного аппарата иные, нежели у ученых и даже политиков. Для них важна стабильная работа государства: постоянство границ, низкий уровень на-

[1] Цит. по: *Миллс, Ч.* Социологическое воображение. – С. 78.
[2] Там же.

пряженности в обществе, регулярный сбор налогов, деятельность органов государственной власти и поддержание военной силы. Кажется, что администрация смотрит на социальную реальность именно с точки зрения исполнения основных государственных функций.

Таким образом, главная задача чиновников – создание условий для полного исполнения аппаратом основных государственных функций. Как и социально ориентированный подход административный имеет специфическую особенность – четкую целевую направленность. Реальность рассматривается через призму необходимости эффективного сбора налогов, защиты государственных границ, сохранения стабильности в обществе.

Как отмечает Р. Фрумкина в своем произведении «Подчиняюсь, но не повинуюсь», обнародованном в Интернете, административный подход в первую очередь отличает стремление к упрощению, попытка сделать общество «прозрачным для управления». Чем сильнее и авторитарнее власть, чем больше контрольных органов в нем, тем прозрачнее общество и менее всего оно осознает своеобразность своих частей. Широкие проспекты, адреса, земельные кадастры, фамилии, единые системы мер – все это подчинено одной цели – сделать общество максимально прозрачным для чиновника и максимально отзывчивым к его манипуляциям.

Прозрачность в этом смысле – это понятность и предсказуемость общества для государственного аппарата. «Сложные и невнятные» (по мнению Дж. Скотта)[1], с точки зрения чиновника, местные социальные практики нарушают эту прозрачность и приводят к разупорядочиванию системы управления. В конечном счете, по Р. Фрумкиной, социум лишается той сложности, которая является залогом не только его стабильности, но и способности к самоорганизации.

Стремление к упрощению приводит к схематичности и статичности подхода. «Государство нуждается в чем-то вроде детальной карты земель и людей»[2]. Но ведь карта – это не территория; то, что видит государство, является только узким пластом действительности. В целом эта карта полезна только для того, чтобы внешнему человеку показать, где и что на ней находится. Для самих людей она по большей части не имеет ценности, так как не отражает в полной мере всех характеристик реальности. Так, например, по мнению Дж. Скотта, земельная кадастровая карта предназначена только для того, чтобы «разъяснять постороннему локальное месторасположение… для чисто местных целей она не нужна»[3]. Возникает пропасть между зафиксированным и реальным землевладением в границах. Более того, кадастровая карта не содержит всех необходимых для расчета налогов характеристик: тип почвы, условия полива,

[1] См.: *Скотт, Дж.* Благими намерениями государства. – С. 18.

[2] Там же.

[3] Там же. – С. 73.

культур, которые произрастают на ней, средний урожай. Эти данные берут в среднем: подобно застывшему стоп-кадру, кадастровые карты становятся все более нереалистичными и должны вновь уточняться.

Схематичность выражается и в стремлении чиновников прописать все в нормативных документах, закрепить все стадии проекта, запротоколировать все этапы.

Схематичность подхода взаимосвязана с его стремлением к стандартизации. Вопрос о том, как считать и как перевести из одной единицы в другую, всегда есть важнейшая государственная задача. Государственные стандартные измерения – это специфическое орудие упорядочения реальности в рамках административного подхода[1]. Стандартизацию также можно понимать, как стремление государственных чиновников к соответствию стандартам во всем, независимо от ситуации, местных условий и особенностей.

Впрочем, стандартизация, схематизация, формализация могут оказаться полезными для развития общества, но только до того момента, пока государственное управление не разрушает естественное многообразие реальной жизни. Исследователи А. Костинский, А. Никулин, Д. Рогозин, обсуждая в Интернете проблему неэффективности реформ, которые централизованно проводит государство, приводят пример феномена «итальянской забастовки». Ее суть в том, чтобы работать строго по правилам. Опыт показывает: сколь бы умны и подробны ни были инструкции, когда им начинают следовать буквально, игнорируя многообразие жизненных ситуаций, любое производство останавливается.

В административном подходе невозможно появление человека как личности и уникума. Общество, народ, граждане для чиновников абстрактны, едины, общие категории начинают доминировать над абстрактными. Все показатели становятся средними безотносительными к конкретному объекту. Чиновник не видит специфики территории, не хочет учитывать уже существующие практики. Государству интересны статистические показатели, где единица – человек – не отличается от другого человека ничем. Но как можно управлять обществом, когда индивиды неразличимы?

Узость административного подхода имеет свои особенности: администраторы не видят в реальности то, что им не угодно. Например, они «не видят» повседневное сопротивление, поскольку «сделать это – значит признать свою политику непопулярной и более того, обнаружить, сколь непрочна и эфемерна их власть»[2]. Именно поэтому так сложно найти опубли-

---

[1] См.: *Никулин, А.* Власть, подчинение и сопротивление в концепции «моральной экономики» Джеймса Скотта // Вестник РУДН. – 2003. – № 4-5. – С. 148–158.

[2] *Скотт, Дж.* Оружие слабых: обыденные формы сопротивления крестьян // Крестьяноведение. Теория. История. Современность / Ежегодник. 1996 ; под ред. Т. Шанина, В. Данилова. – М., 1996. – С. 45.

кованные свидетельства неподчинения на уровне обыденного сопротивления. Как мы отметили выше, это ситуация заговорщического молчания, когда все знают, но никто не признает.

И последняя характеристика – это авторитарность административного подхода. По нашему мнению, авторитарность выражается в том, что такой подход признается единственно верным, рациональным, необходимым и применимым в любых обстоятельствах.

Таким образом, государственный аппарат обладает особым механизмом структурирования и категоризации общества, который выражается в механизме упрощения, схематичности, стандартизированности, статичности и абстрактности видения социальной реальности.

По А. Никулину, чиновники берут в расчет только те аспекты социальной жизни, которые представляют официальный интерес. Это, во-первых, утилитарные факты, во-вторых, документируемые факты, в-третьих, типично статичные факты, в-четвертых, агрегируемые факты. В-пятых, обладая четырьмя предыдущими характеристиками, они представляются стандартизируемыми фактами.

Рассмотрев основные подходы к изучению социальной реальности, отметим, что фактор принадлежности исследователя к тому или иному подходу во многом объясняет выбор метода исследования[1]. Предположительно, исследователи в рамках административного (государственного) подхода будут придерживаться проверенных методов исследования, предпочитая собирать числовую информацию, которую в дальнейшем легко интерпретировать. Исследователей в меньшей степени интересуют вопросы достоверности и надежности информации. Научная обоснованность метода не является приоритетом.

Список литературы

Бауман, З. Мыслить социологически : учебное пособие. – М., 1996.

Дюркгейм, Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. – М., 1995.

Миллс, Ч. Социологическое воображение. – М., 1998.

Скотт, Дж. Благими намерениями государства. – М., 2005.

Hakim, C. Research Design of social research. – N. Y., 1994.

© Панарина М.Л., 2009

[1] *Hakim, C*. Research Design of social research. – N. Y., 1994.