

УДК 316.43

ПРИЧИНЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРАКТИК В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ¹

THE SPREAD OF INFORMAL PRACTICES IN MUNICIPAL GOVERNMENT

О.Н. Юркова
O.N. Jurkova

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85
Belgorod State National Research University,
85 Pobeda St., Belgorod, 308015, Russia*

E-mail: yurkova@bsu.edu.ru

Аннотация. Основная цель статьи заключается в рассмотрении неформальных практик в муниципальном управлении на основе анализа эмпирических данных, выявлении причин их использования и объяснении следствий для современной России. В статье представлены основные и интерпретированные данные социологического исследования, проведенного среди муниципальных служащих Белгородской области. Данная статья представляет научный интерес для специалистов в области социологии управления, муниципального управления.

Resume. The main purpose of the article is to review the informal practices in municipal management through the analysis of empirical data, identifying the reasons for their use and explain the consequences for modern Russia. In writing the article used the methods of analysis and synthesis, the method of systematization of the material, the principles of objectivity and scientific applied. The main data of sociological research, conducted among municipal employees of the Belgorod region, as well as the survey of experts, which were the heads of municipal entities of Belgorod region and scientists. The article is of scientific interest to specialists in the field of sociology of management, municipal management.

Ключевые слова: муниципальное управление, неформальные практики, местное самоуправление, лоббизм, бюрократизация, непотизм.

Keywords: municipal management, informal practices, local government, lobbying, bureaucracy, nepotism.

Повышение результативности и эффективности управления муниципальными образованиями является актуальной научной и практической проблемой современного этапа развития местного самоуправления в России, поскольку социально-экономическое состояние поселений, городских округов, муниципальных районов в значительной мере определяет экономическое развитие и качество жизни в субъектах федерации и в стране в целом.

Противоречивость развития местного самоуправления в современной России заключается в том, что его формальная модель оказывается недостаточно эффективной в решении вопросов местного значения, вследствие чего актуализируется фактор неформальных взаимодействий. В ходе этих взаимодействий участники стремятся адаптировать формальные схемы к нуждам местных сообществ. Такая возможность обусловлена тем, что структура муниципальной системы соединяет в себе учреждения местной власти (выборные и бюрократические), которые представляют его внутреннюю среду и интегрированные в самоуправленческую структуру элементы внешней среды, среди которых важнейшим является местное сообщество.

Дуализм структуры местного самоуправления предопределяется дуализмом функций составляющих его элементов. Основная функция местных сообществ - постановка вопросов местного значения, основная функция муниципальных учреждений - решение этих вопросов. Объединение элементов различной природы позволяет местному самоуправлению выступать механизмом перевода требований социальной системы в систему власти и обратно [Зазулина М.Р., 2007, С. 40].

В современной социологической науке до настоящего времени нет однозначного определения понятия «неформальные практики». Часто их отождествляют с «латентными», «неправовыми», что, на наш взгляд, является недостаточным и малопродуктивным. В случае подобного отождествления, во-первых, не учитывается то обстоятельство, что кроме правовых регуляторов общественной жизни существуют, например, и моральные, которые являются

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта «Неформальные практики принятия управленческих решений в системе муниципального управления» (№ 16-36-00344).

формальными; во-вторых, не все неформальные практики являются скрытыми.

Под неформальными практиками в муниципальном управлении мы будем понимать действия, которые осуществляются органами местного самоуправления, общественными формированиями и отдельными гражданами, не соответствующие установленным правовым нормам и регламентам, а также освященным местной традицией и ритуалами, предполагающие достижение поставленных их субъектами целей за счет использования межличностных связей и доверительных отношений с контрагентами.

Исследование неформальных практик в системе местного самоуправления представляет значительные сложности в силу нескольких обстоятельств. Существует прочно укоренившееся мнение, что неформальные практики вообще не должны присутствовать в государственном и муниципальном управлении. В силу этого неформальные действия воспринимаются почти исключительно в негативном контексте, и о них не принято публично распространяться. Вследствие этого существует вероятность неискренности чиновников, участвующих в исследованиях по данной проблематике, что затрудняет получение валидных данных.

Необходимо учитывать и тот факт, что неформальные практики довольно часто переплетаются с формальными; могут негласно существовать как вне, так и внутри формальных институтов, и при этом поддерживаться обществом. Регулярное осуществление неформальных управленческих взаимодействий в достаточно широких масштабах означает, что эти взаимодействия являются составной частью формальных структур управления и необходимы для их функционирования.

Прояснить некоторые аспекты данной проблемы мы попытались в ходе социологического исследования, проведенного в Белгородской области в марте – мае 2015 года. Исследование включало в себя опрос муниципальных служащих в трех городских округах и районах ($n = 300$).

Исследование показало, что неформальные практики имеют широкое распространение в системе муниципального управления. Об этом заявили 64,3% муниципальных служащих. Однако было выявлено существенное противоречие в ответах чиновников: несмотря признание распространенности таких практик, применение их в своей профессиональной деятельности отметили только 18% опрошенных муниципальных служащих, при этом 70,3% однозначно отрицали это, еще 10,7% затруднились ответить или не ответили на вопрос.

Такое противоречие можно объяснить тем, что наблюдается определенная неискренность респондентов, причины которой нуждаются в анализе, поскольку связаны со спецификой восприятия неформальных отношений в обществе. Согласно проведенному исследованию, мнения муниципальных служащих в отношении трактовки понятия «неформальные практики» разошлись. Половина респондентов из числа чиновников (51%) считают такие практики неправовыми, но при этом не проявляющими явной негативной направленности. Для 12,4% опрошенных неформальные практики представляют собой исключительно негативные действия, которые полностью искажают смысл формальных норм и используют нормативно-правовую базу как основу для реализации неформальных договоренностей. Следует отметить, что 31% муниципальных служащих не смогли дать этим практикам (31%).

Наиболее часто встречающимися неформальными практиками в муниципальном управлении чиновники считают:

- прием на муниципальную службу по протекции (44,3%);
- лоббирование интересов (28,0%);
- обсуждение решения в узком кругу близких людей (18,7%);
- обращение за советом к друзьям и знакомым (17,3%);
- использование муниципальной собственности в личных целях (15,0%);
- организацию кампаний по пропаганде необходимого решения в СМИ (12,3%).

Лишь 20% опрошенных муниципальных служащих затруднились ответить на поставленный вопрос.

Согласно результатам опроса, очевидно, что значительная часть муниципальных служащих, рассматривая неформальные практики, акцентирует внимание на кадровых процессах, то есть уделяет особое внимание тем проблемам, с которыми сталкиваются повседневно. А это, прежде всего, действия, связанные с реализацией кадровой политики.

Отметим, что одной из самых распространенных неформальных практик еще во времена Советского Союза был блат. Российский исследователь А.В. Леденева дает ему следующее определение: «Блат – это использование личных контактов (каналов, сетей) для получения доступа к общественным ресурсам: товарам, услугам, источникам дохода (образование, рабочие места, должности и т.д.) и привилегиям» [Леденева А.В., 1997, С. 90]. То есть, блат представляет собой некую неформальную практику, которая существует в обход институтов, регулирующих доступ к необходимым ресурсам. Такая форма неформальных практик возникла в командной экономике, в условиях дефицита ресурсов, где зачастую приходилось решать многие вопросы посредством неформальных соглашений, в обход формальных процедур или сокращая их сложность.

Однако в настоящее время практика блата претерпела ряд трансформаций и продолжает действовать там, где деньги не могут быть средством обмена. Его место во многих случаях занял nepoтизм. Под nepoтизмом понимается использование актором своего положения для предоставления близким и партнерам руководящих должностей. Основным и опасным деструктивным по-

следствием распространения nepoтизма для системы муниципального управления является смещение ориентации деятельности и поведения сотрудников с целей местного самоуправления на личные цели. В этом случае муниципальная должность рассматривается лишь как средство реализации индивидуальных интересов. Такие практики служат прикрытию злоупотреблений властью и нарушений закона, стимулируют коррупцию. При их применении снижается эффективность системы муниципального управления в целом. Под флагом преобразований многие структуры муниципального управления стремятся решить лишь свои частные задачи. В управленческой среде nepoтизм нередко воспринимается как обычное, вполне приемлемое организационное явление и безосновательно называется «формированием команды».

Следует отметить, что лишь 15% муниципальных служащих отнесли использование муниципальной собственности в личных целях к числу наиболее распространенных неформальных практик. По нашему мнению, данный показатель следует воспринимать критически в силу того, что возможность использовать муниципальную собственность имеют далеко не все муниципальные чиновники. Кроме того, признание данного факта заведомо несет в себе элементы коррупции, и именно поэтому муниципальные служащие крайне осторожны в отношении признания этих действий, осуществляемых своим окружением.

Среди основных причин, которые способствуют распространению неформальных практик в системе муниципального управления, муниципальные служащие назвали:

- попытку обойти бюрократические процедуры (34%);
- несовершенство нормативно-правовых актов (34%);
- поиск возможности эффективно решать вопросы местного значения (31,3%);
- сложившийся стиль в муниципальном управлении (27%);
- сложившиеся традиции в обществе (25,7%);
- коррупционность муниципального управления (11,7%).

13% чиновников затруднились указать причины, способствующие распространению неформальных практик в их профессиональной деятельности.

Такое распределение ответов обнаруживает характерное противоречие, определяющее мышление чиновников в системе отечественного местного самоуправления. Для него типична апелляция к интересам местного сообщества и, в то же время, допущение решения вопросов местного значения неправовыми методами.

Это вполне объяснимо, поскольку нормативно-правовая база местного управления имеет значительные недостатки, которые не просто позволяют муниципальным служащим применять неформальные практики, но нередко и поощряют их. Важно отметить, что только в основной Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ за последние годы с момента его официального опубликования было внесено более 120 поправок. Принимаемые в большом количестве нормы плохо синхронизированы, в результате чего возникают острейшие коллизии, стимулирующие правовой нигилизм. Зачастую, муниципальные служащие пренебрегают существующими формальными нормами в силу их противоречивости или даже взаимоисключения. Так, согласно данным Министерства юстиции РФ, зачастую муниципальные правовые акты подлежат отклонению по причинам их несоответствия федеральному законодательству и Конституции; по причинам несоответствия решений, содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах, изданных муниципальными органами или должностными лицами местного самоуправления, их полномочиям; превышения полномочий органов местного самоуправления и др.

Примечательно, что несовершенство нормативно-правовой базы муниципального управления и ее постоянное изменение сочетается с чрезмерной формализацией этой деятельности. В результате неформальные практики в муниципальном управлении рассматриваются занятыми в нем специалистами как компенсация несовершенства нормативной базы и даже ее замены.

Зачастую в органах муниципального управления складывается ситуация, когда положения той или иной нормы раскладываются на ряд мелких постановлений, каждое из которых вроде бы не противоречит основной идее, но все вместе делают исполнение решения невозможным. В отдельные постановления и распоряжения исполнителями вносятся поправки, противоречащие друг другу. В результате формального выполнения всеми исполнителями своих обязанностей итог их совместной деятельности оказывается нулевым. Постановления и распоряжения нередко публикуются в форме, позволяющей их блокировать. Отечественная форма изложения смысла постановлений и распоряжений широко использует умолчания, возможность разнообразных трактовок и интерпретаций сущности указаний и распоряжений. В таком случае одни исполнители постановления, не понимая, что конкретно от них хотят, вынуждены обратиться наверх за разъяснениями, другие исполняют его на свой страх и риск. В результате исполнители делают то, что они поняли из текста постановления, а не то, что от них хотели бы.

Указание муниципальными служащими среди основных причин - сложившихся традиций в обществе и стиля управления позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время неформальные практики не представляют собой нечто новое, а, наоборот, прочно укоренились в профессиональной деятельности работников органов муниципальной власти. Существующие реалии (например, сложность поступить на муниципальную службу) и воспроизводящиеся неформальные практики (прием на муниципальную службу по знакомству), формируют негласные нормы, укорен-



няющие и закрепляющие неформальное поведение, делающие его «нормальным» и «само собой разумеющимся» в определенной ситуации. В результате неформальные практики закрепляются посредством сплетения сознательных и бессознательных механизмов, а также повторяющихся социальных практик.

Таким образом, причины применения неформальных практик достаточно глубоки и разноплановы. Но проблема заключается том, что хотя многие неформальные практики, равно как и причины их вызвавшие, не несут в себе деструктивного начала, часть рассматриваемых действий приобретает коррупционно-криминальный характер.

Список литературы References

1. Зазулина М.Р. 2007. Социальная роль местного самоуправления в условиях глобализации. Современное общество как проблемное поле социальных наук. С. 40-43.
Zazulina M.R. 2007. Social'naja rol' mestnogo samoupravlenija v uslovijah globalizacii. Sovremennoe obshhestvo kak problemnoe pole social'nyh nauk. S. 40-43. (in Russian)
2. Леденева А.В. 1997. Личные связи и неформальные сообщества: трансформация блага в постсоветском обществе. Мир России. № 2. С. 90-93.
Ledeneva A.V. 1997. Lichnye svjazi i neformal'nye soobshhestva: transformacija blata v postsovetskom obshhestve. Mir Rossii. № 2. S. 90-93. (in Russian)
3. Чирикова А. В. 2004. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные. Общественные науки и современность. № 3: С. 71-80.
Chirikova A. V. 2004. Ispolnitel'naja vlast' v regionah: pravila igry formal'nye i neformal'nye. Obshhestvennye nauki i sovremennost'. № 3: S. 71-80. (in Russian)