

Юркова Ольга Николаевна

аспирант кафедры социальных технологий
Белгородского государственного национального
исследовательского университета

ПОТЕНЦИАЛ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРАКТИК В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация:

В статье определяется роль неформальных практик в системе муниципального управления. Дана авторская дефиниция понятия «неформальные практики» применительно к системе муниципального управления. Представлен социологический анализ феномена неформальных практик на основании данных авторского социологического исследования, проведенного в марте – мае 2015 г. методом анкетирования муниципальных служащих Белгородской области, а также интервьюирования руководителей муниципальных образований. Установлены факторы, способствующие распространению неформальных практик, обоснован их потенциал.

Ключевые слова:

муниципальное управление, местное самоуправление, практики, неформальные практики, потенциал, конструктивный потенциал, деструктивный потенциал, кадровая политика.

Yurkova Olga Nikolayevna

PhD student,
Social Technologies Department,
Belgorod State National Research University

POTENTIAL OF INFORMAL PRACTICES IN THE MUNICIPAL GOVERNMENT SYSTEM

Summary:

The article discusses the role of informal practices in the municipal management system. The author suggests an original definition of the informal practice concept in the context of the municipal administration system. The paper presents a sociological analysis of the informal practices phenomenon on the basis of the author's social study conducted in March-May 2015 with application of the method of questionnaire of Belgorod region municipal employees, as well as interviewing the heads of municipal entities. The author defines the factors favouring the spread of informal practices. Their potential is justified.

Keywords:

municipal government, local government, practice, informal practices, potential, constructive potential, destructive potential, human resources policy.

Проведение теоретического анализа неформальных муниципальных практик обусловлено как собственно научным интересом, так как по его результатам возможно выявить тенденции и закономерности, определяющие специфику повседневного бытия российских граждан, так и прагматическими соображениями, связанными с необходимостью повысить эффективность решения жизненных проблем граждан. Феномен неформальных практик довольно широко распространен на местном уровне и в системе муниципального управления в частности, и на сегодняшний день существует множество научных подходов к толкованию определения «неформальные практики» применительно к различным процессам и явлениям [1, с. 6]. Однако данная тема в социологической литературе практически не изучена, внимание акцентируется в лучшем случае на криминальных проявлениях неформальных практик, а «нейтральные» по своему содержанию или позитивные следствия их применения остаются вне круга исследовательских интересов ученых.

Под неформальными практиками в системе муниципального управления понимаем действия, осуществляемые органами местного самоуправления, общественными формированиями и отдельными гражданами, не соответствующие установленным правовым нормам и регламентам, а также ритуалам, освященным местной традицией, предполагающие достижение поставленных их субъектами целей за счет использования межличностных связей и доверительных отношений с контрагентами.

В результате расширения коммуникативного пространства местных сообществ, качественных изменений технологий взаимодействия в информационном обществе, возрастания роли субъективного фактора эти практики становятся все более массовыми и неоднозначными по своим последствиям. Они, с одной стороны, применяются для компенсации изживших себя норм, с другой, вполне могут использоваться для того, чтобы обойти нормы в личных или групповых интересах коррупционного характера.

В целях подробного изучения феномена неформальных практик в системе муниципального управления нами было проведено авторское социологическое исследование в марте – мае 2015 г. Анкетный опрос проводился среди муниципальных служащих (N = 300) Белгородской области, также было проведено экспертное интервью среди руководителей муниципальных образований региона (N = 10).

Опрос подтвердил наше предположение о том, что неформальные практики довольно широко распространены в системе муниципального управления – это подтвердили 64,3 % муниципальных служащих, 12 % отрицательно ответили на вопрос, 22 % затруднились ответить. В связи с этим для решения исследовательских задач целесообразно было определить, о каких конкретно действиях идет речь, путем выявления наиболее распространенных действий такого рода с учетом мнения чиновников. Наиболее часто муниципальные служащие при ответе на данный вопрос называли прием на муниципальную службу по протекции (44,3 %). Далее ответы распределились следующим образом: 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 %); организация кампаний по пропаганде необходимого решения в СМИ (12,3 %). 20 % опрошенных муниципальных служащих затруднились ответить на поставленный вопрос.

По нашему мнению, акцентирование внимания муниципальных служащих на кадровых неформальных практиках связано с тем, что они чаще всего сталкиваются с ними в повседневной жизни. К тому же именно неформальные кадровые решения более всего затрагивают их личные интересы при поступлении на работу и в ходе последующей профессиональной карьеры.

Широкое распространение неформальных практик в муниципальной кадровой политике применительно к различным кадровым ситуациям подтверждают данные социологического исследования «Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе» [2, с. 54] (в рамках проекта «Молодые специалисты на государственной и муниципальной службе»; руководители – В. Магун, Р. Брим; N = 638). Опрос, охвативший более 600 молодых муниципальных и государственных служащих, показал, что неформальные практики подбора и продвижения служащих продолжают оставаться доминирующими. Суммируя варианты ответов «пришел по личной рекомендации», «обратился сюда сам, но его/ее уже здесь знали» и «кто-то из руководства предложил эту работу», получаем, что 56 % опрошенных в том или ином виде опирались при поступлении в организацию на личные, персонифицированные связи. Лишь в 13 % случаев работник «пришел по своей инициативе и без рекомендаций» и еще в 5 % – через службу занятости или по заявке, полученной выпускником в вузе.

Таким образом, применение неформальных практик в ходе реализации кадровой политики является наиболее типичным явлением, при этом оно непосредственно затрагивает интересы специалистов.

Следует отметить, что представление муниципальных служащих о неформальных практиках является противоречивым, неустойчивым и разорванным. Согласно результатам авторского опроса, во-первых, значительная часть муниципальных служащих (31,0 %) не может четко определить, что такое неформальные практики; во-вторых, для относительного большинства (51 %) это неправовые практики, не имеющие отчетливо выраженной негативной направленности; в-третьих, для 12,4 % неформальные практики представляют собой явно негативные действия.

Высоким уровнем неопределенности и противоречивости отмечено представление муниципальных служащих о последствиях использования неформальных практик. Большинство чиновников расценивают их влияние скорее как негативное, чем позитивное – так считают 46,7 % респондентов, а 12,7 % отметили их однозначно негативное влияние. При этом лишь 0,7 % опрошенных из числа муниципальных служащих указали на их позитивный эффект.

В связи с этим довольно характерной является оценка неформальных практик, данная одним из экспертов: *«Далеко не всегда использование неформальных отношений в муниципальном управлении дает негативные результаты. На неформальных отношениях строятся доверительные отношения между властью и местным сообществом, бизнес-сообществом, выстраивается доверительный диалог. Появляется возможность сообща решать вопросы местного значения в пользу населения и делать это достаточно успешно. В таких ситуациях муниципальная власть становится выгодна для населения, уважаема и легитимна и, безусловно, основана на взаимных уступках и компромиссах. В этих условиях возможны и качественно предоставляемые муниципальные услуги населению, и, как следствие, стабильное развитие муниципалитета. Правда, есть еще один важный нюанс: муниципальное образование должно быть не дотационным. Хотя если оно и дотационное (здесь уже сложнее), при использовании и применении неформальных практик возможна экономия разных ресурсов».*

Среди негативных следствий неформальных практик муниципальные служащие выделяют: некомпетентность некоторых муниципальных служащих, принятых по протекции (43,3 %), снижение вероятности приема на муниципальную службу талантливых людей (27,3 %), использование служебного положения исключительно в личных целях (22,7 %), рост недоверия к местной власти (17,7 %).

Таким образом, имеются довольно весомые основания утверждать, что неформальные практики чаще всего (но, разумеется, не всегда) используются муниципальными служащими в

эгоистических и корпоративных интересах, что, впрочем, не означает отсутствия возможности применять их для решения социально значимых проблем. Отметим, большинство экспертов в ходе интервью не согласились, что неформальные практики могут использоваться лишь в негативных целях. Довольно типично следующее мнение: *«Не согласна. Неформальное взаимодействие позволяет наладить контакт между населением и властью, находить компромиссы. Оговорюсь, что только при условии, что эти действия не основаны на корыстных интересах, а предпринимаются на благо общества».*

Однако, по нашему мнению, подобное двойственное отношение к неформальным практикам в значительной мере обусловлено ситуацией, в которой они применяются. Как уже отмечалось, для нее характерно несовершенство нормативной основы местного самоуправления при его чрезмерной формализации. Применение неформальных практик в этих условиях нередко является вынужденной мерой, если использующие их субъекты действительно намерены решать проблемы местного сообщества. Как ни парадоксально, но для этого порой необходимо обойти несовершенный закон. Показательно, что все эксперты были единодушны: без неформальных практик в настоящее время в системе муниципального управления обойтись нельзя. Типично следующее суждение: *«На сегодняшний день обойтись без неформальных практик невозможно. Так уж сложилась система управления».*

На распространение муниципальных практик в органах муниципального управления оказывает воздействие ряд факторов, а именно: фактор глобализации общественного развития, связанный с тем, что под влиянием современных информационно-коммуникационных технологий процессы муниципального управления становятся доступными для все более широкого круга участников; инерционный фактор, связанный с существованием длительной традиции неформальных взаимодействий в российской системе управления, особенно на местном уровне, где основанное на доверии межличностное взаимодействие всегда играло огромную роль, зачастую порождая коррумпированные системы связей; ситуационный фактор, определяющийся тем, что в конкретных условиях неформальные практики нередко остаются единственно возможным механизмом решения проблем, стоящих перед муниципальными руководителями.

Принимая во внимание влияние этих факторов развития, представляется возможным предположить, что воздействие неформальных практик на систему муниципального управления будет усиливаться. Исходя из этого перед органами власти и населением местных сообществ встает проблема определения, каким образом можно снизить негативные эффекты от их применения и максимально результативно использовать позитивные.

Очевидно, что полное устранение неформальных практик видится практически невозможным ввиду ряда особенностей. Среди них:

- разветвленность и устойчивость моделей неформального взаимодействия, сформировавшихся в муниципальном управлении в последние годы, в результате чего они стали привычными для большинства его участников;
- существование объективных причин применения гибких неформальных практик там, где формальные технологии не дали ожидаемого эффекта;
- наличие эмоциональной поддержки неформальных практик значительным числом участников процесса управления.

Следовательно, обоснованной является постановка задачи использования конструктивного потенциала неформальных практик для решения широкого комплекса проблем муниципального развития.

Потенциал неформальных практик в муниципальном управлении представляет собой совокупность присущих им скрытых средств, ресурсов и возможностей, которые могут быть активизированы и использованы для достижения определенных целей субъектов муниципального управления.

Важно отметить, что потенциал неформальных практик состоит как в эффективном дополнении системы формального взаимодействия в рамках местного самоуправления, так и в повышении гибкости и адаптивности муниципального управления к изменяющимся внешним условиям. Кроме того, потенциал неформальных практик заключается в том, что признание их применения и открытый разговор с обществом об их рациональном использовании позволят повысить общую степень доверия к деятельности муниципальной власти.

При оценке потенциала неформальных практик следует учитывать два важных аспекта. Во-первых, какого эффекта позволит достичь их использование и в какой степени положительные результаты превысят негативные последствия. Во-вторых, насколько применение неформальной практики необходимо с точки зрения возможностей совершенствования формальной нормы до достижения требуемого уровня эффективности. В-третьих, способны ли участники муниципального управления воспользоваться преимуществами, которые сулит применение неформальных действий.

При этом следует отметить, что, как и в случае с неформальными практиками, всегда предполагается множество вариантов использования потенциала, качество которого невозможно определить без понимания целей его использования. Кроме того, планируемые (и иногда публично декларируемые) цели далеко не всегда могут совпадать с полученным результатом.

Учитывая тот факт, что неформальные практики в системе муниципального управления могут быть направлены на различные, нередко противоположные цели и приводить к неоднозначным результатам, можно выделить конструктивный и деструктивный потенциал неформальных практик.

Конструктивный потенциал неформальных практик представляет собой те возможности нерегламентированных действий субъектов муниципального управления, которые в перспективе могут обеспечить воспроизводство местного самоуправления и необходимую для этого социальную конъюнкцию (данным понятием мы вслед за О.А. Кармадоновым определяем «процесс, в пределе ориентированный на социальное воспроизводство, основанный на консистентной солидарности, обеспеченной полноценными потоками социальной консолидации во всех эшелонах и структурных элементах общества. Обратным феноменом является социальная дизъюнкция как процесс разъединения, угрожающий самой жизни общества – его социальному воспроизводству» [3, с. 11]) при условии, что при этом будут затрачены сравнительно меньшие ресурсы, чем требует применение формальных практик.

Определение конструктивного потенциала неформальных практик в местном самоуправлении в содержательном отношении, с одной стороны, обусловлено объективными потребностями в системе «личность – общество – муниципалитет», связанными с конкретной социально-культурной средой и зависящими от конкретного исторического контекста [4, с. 26], с другой стороны, детерминировано ценностно-мотивационными ориентациями граждан, а потому довольно условно.

Можно также предположить, что определение конструктивного потенциала той или иной неформальной практики будет зависеть от состояния всей системы муниципального управления и уровня развития местного сообщества при учете внешних условий и факторов. Конструктивный потенциал ряда неформальных практик, ярко выраженный для одних муниципальных образований, может вообще не проявляться в других.

В фокусе исследования неформальных практик чаще всего оказывается их *деструктивный потенциал* – те возможности неформальных практик, которые препятствуют воспроизводству местного сообщества, усиливая социальную дизъюнкцию и требуя для принятия и реализации решений объема ресурсов, не адекватного поставленным целям. Деструктивные неформальные практики, препятствуя воспроизводству, замедляют и устанавливают барьеры для воссоздания и передачи ресурсов, необходимых для нормального функционирования местного сообщества. Дизъюнкция в данном случае проявляется в разъединении и рассогласовании местного сообщества, то есть в процессах, противоположных консолидации. Неформальные практики не могут быть исключительно деструктивными для узкой группы субъектов, в том числе и инициаторов их применения, они могут иметь конструктивный характер, оставаясь при этом негативными для большей части местного сообщества, что предполагает возникновение в нем процессов разъединения и дезинтеграции.

Соотношение целей и ресурсов в данном случае должно быть основано на оптимальном выборе из множества вариантов формальных и неформальных практик. Деструктивный потенциал проявляется в тех случаях, когда неформальное взаимодействие является более ресурсоемким при однозначной эффективности по сравнению с другими формальными и неформальными практиками, когда объем затраченных ресурсов значительно превышает полученный результат.

Таким образом, неформальные практики в муниципальном управлении могут быть как конструктивными, так и деструктивными. Однако зачастую в обществе складывается неадекватное представление о них, в том числе и у самих руководителей муниципальных образований, муниципальных служащих.

Между тем неформальные практики в системе муниципального управления заключают в себе новые возможности совершенствования системы муниципального управления, которые необходимо исследовать с целью выявления перспектив их использования.

Ссылки:

1. Кистанкин Д.А. Неформальные практики региональных органов власти в сфере миграционной политики России : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2009.
2. Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе : научный доклад по итогам исследования областных и городских администраций / В.С. Магун, Р. Брим, А.Е. Чирикова и др. М., 2013.
3. Кармадонов О.А. Солидарность, интеграция, конъюнкция // Социс. 2015. № 2. С. 11.
4. Митракова Е.Н. Институционализация неформальных политико-правовых практик в современной России как угроза национальной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2006.

References:

- Karmadonov, OA 2015, 'Solidarity, integration, the conjunction', *Sotsis*, no. 2, pp. 11, (in Russian).
- Kistankin, DA 2009, *Informal practices of regional authorities in the sphere of Russian migration policy*: PhD thesis abstract, Saratov, (in Russian).
- Magun, VS, Brim, R & Chirikova, AE (et al) 2013, *Young professionals in the Russian state and municipal service: Research report on the study of regional and city administrations*, Moscow, (in Russian).
- Mitrakova, EN 2006, *The institutionalization of the informal political and legal practices in modern Russia as a threat to national security*: PhD thesis abstract, Rostov n / D, (in Russian).