Социология и жизнь

УДК 342.25:346.232 **DOI: 10.12737/11969**

СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Магомедов К.О., Черкашин С. Н.[1]

Институт местного самоуправления в России остается проблемным звеном в общегосударственной системе управления общественными процессами. Недостаточная эффективность работы местных органов власти снижает потенциал развития всего российского общества. Многие проблемы, с которыми сталкиваются российские граждане в своей повседневной жизни, находятся в ведении местного самоуправления, но их решение не всегда достигается в том виде и полноте, которые могут удовлетворять население муниципальных образований. Это обусловлено действием различных причин, в том числе и социальных факторов, оказывающих воздействие на систему местного самоуправления. Изучение действия таких факторов, проявляющихся в современных российских условиях, представляет не только научный, но и практический интерес.

В статье на материалах социологического исследования по актуальным проблемам функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации, проведенного социологической группой Института государственной службы и управления РАНХиГС в 2014 году, рассматриваются некоторые существенные вопросы влияния социальных факторов на эффективное функционирование органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, эффективность местного самоуправления, муниципальная служба, муниципальные служащие.

SOCIAL FACTORS OF TRANSFORMATION OF LOCAL SELFGOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

MAGOMEDOV K.O. – Doctor of Sociological Sciences, Professor of the Department of Personnel Management and Public Service, Institute for Public Service and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Moscow), e-mail: m-kerem@mail.ru

CHERKASHIN S.N. - Deputy Chairman of the Board of Deputies of Lyubertsy, Moscow region.

Local self-government in Russia remains a problematic link in the national system of public process. Lack of efficiency of local authorities reduces the development potential of the entire Russian society. Many of the problems faced by Russian citizens in their daily lives, are the responsibility of local government, but their solutions are not always achieved in the form and completeness, which can satisfy the population of municipalities. This is due to the influence of various social factors on local government. Study of the effect of such factors is not only scientific, but also of practical interest. In the article on the materials of sociological research on actual problems of functioning and development of local self-government in the Russian Federation carried out by the sociological group of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration in 2014, some of the significant issues of the influence of social factors on the effective functioning of local governments in the Russian Federation are discussed.

Keywords: local government, effectiveness of local government, municipal administration, municipal employees.

Магомедов Керем Османович – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт государственной службы и управления (ИГСУ РАНХиГС), доктор социологических наук, профессор кафедры управления персоналом факультета управления персоналом и государственной службой, руководитель социологической группы (Российская Федерация, г. Москва), e-mail: m-kerem@mail.ru

Черкашин Сергей Николаевич – заместитель председателя Совета депутатов города Люберцы (Российская Федерация, г. Москва)

На эффективность деятельности местных органов власти воздействуют различные социальные факторы, связанные с институциональными и организационными особенностями функционирования системы местного самоуправления. Ряд таких факторов обусловлен общими для современной России причинами, например, сохранением «додемократических» форм служебных взаимоотношений в структурах государственной власти и управления (на всех его уровнях, включая муниципальный), другие – особенностями внутриорганизационного действия, определяемыми уровнем организационной культуры и управленческой культуры местного руководства.

Различные социальные проблемы и факторы в деятельности органов местного самоуправления неоднократно выступали предметом социологических исследований, проводимых учеными Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в составе социологической группы Института государственной службы и управления (ИГСУ) Академии. Результаты этих исследований были представлены в научных публикациях[1], а также в виде аналитических записок, адресованных в аппараты Администрации Президента и Правительства Российской Федерации, в Общественную палату и другим заинтересованным в этой информации структурам. В исследованиях проблем местного самоуправления и функционирования муниципальной службы осуществлялась оценка населением, муниципальными служащими, компетентными специалистами в различных областях деятельности, из которых формировались экспертные группы, эффективности местного самоуправления, изучались различные проблемы взаимодействия муниципальных органов с населением, структурами гражданского общества, предпринимательством, формирования кадрового состава муниципальных органов, взаимодействия муниципальных органов и предпринимательских структур в области развития кадрового потенциала на местном уровне и др.

В очередном социологическом исследовании, проведенном в 2014 году (всего опрошено 1120 респондентов в 20 субъектах Российской Федерации 8 Федеральных округов, а также 150 представителей экспертной группы из компетентных работников органов государственной власти и управления, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций государственного и негосударственного секторов экономики, науки, культуры, образования, общественных организаций, СМИ; рук. исследования и социологической группы д.с.н., проф. Магомедов К.О.), при рассмотрении проблем функционирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации затрагивались в числе многих других, вопросы влияния на деятельность местных органов власти и

[1] См. подробнее: Магомедов К.О. Конфликт интересов в местных органах власти: социологический ракурс // Государственная служба. – 2011. – № 4. – С. 43 – 46; Магомедов К.О. Местное самоуправление: социологический анализ состояния и перспектив // Государственная служба. – 2011. – № 6. – С. 13 – 16; Магомедов К.О. Профессионально-адаптационные проблемы в муниципальной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 1. – С. 99 – 105; Магомедов К.О. Социологический взгляд на профессионализм муниципальных служащих // Государственная служба. – 2011 – № 5. – С. 20 – 23; Магомедов К.О. Элитарные группы на местном уровне: социологический взгляд на проблему // Элитология России: современное состояние и перспективы развития: материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием, октябрь 2013 г., - Ростов н/Д.: Изд. гр. Рудой (руков.) и др. Том 1. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. – С. 623 – 629; Магомедов К.О., Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового потенциала органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. – 2012. – № 1 – 2 (14). – С. 41 – 46.

управления некоторых существенных социальных факторов. В данной статье представлен краткий анализ этого направления, проведенного исследования, приводятся мнения всех участников массового опроса населения (респондентов), представителей экспертной группы и отдельно вошедших в ее состав государственных и муниципальных служащих (ГМУ), а также муниципальных служащих (МС) из числа респондентов.

Влияние на деятельность муниципальных служащих некоторых из таких факторов управления, с наибольшей характерностью проявившихся в России, оценивалось участниками исследования по 3-х балльной шкале (от 1 – слабая степень влияния, до 3 – сильная степень влияния). В итоге распределение мнений респондентов и представителей экспертной группы, выраженное в «весе» среднего балла по каждому фактору, показало, что наибольшее влияние на деятельность муниципальных служащих оказывает такой фактор, как требование лояльности к руководству, а не к миссии органа местной власти, «к делу» (см. табл. 1).

Таблица 1

Оценка влияния факторов управления в России на деятельность муниципальных служащих

Table 1

Assessment of the influence of management factors on the activity of Russian municipal servants

Факторы	Степень влияния (средний балл)			
	респонденты		эксперты	
	все	ГМУ	все	МС
1. неопределенность функций служащих	1,85	1,85	2,3	2,03
2. требование лояльности руководству, а не делу	2,03	1,83	2,16	2,06
3. ограниченность перспектив карьеры	1,83	1,94	2,07	2,11
4. ожидание подношений от граждан («кормление»)	1,67	1,42	1,40	1,23

Данные табл. 1. также говорят о том, что, по мнению участников исследования, почти все оценивавшиеся факторы, влияющие на деятельность муниципальных служащих, выражены на уровне проявления «выше среднего», что должно вызывать беспокойство, так как они прямо влияют на реализацию профессиональных ожиданий, и чем сильнее будут проявляться воздействия этих факторов на работников местных органов власти, тем менее они будут удовлетворены своей профессией и своим социально-профессиональным статусом, что, несомненно, негативно скажется на результатах их труда. Нужно также отметить, что уровень ожиданий муниципальными служащими прямых «внерегламентных» выгод от своего должностного положения сравнительно с проявлениями других факторов невысок, что характеризует общее состояние социальной среды муниципальной службы как «в средней степени устойчивое к нарушению должностной этики».

В вопросах удовлетворенности муниципальных служащих своей профессией и должностным положение большое значение имеют элементы социального статуса, отношение к которым показывает определенный «портрет профессии», ее привлекательность. В оценках участников исследования (по 3-х балльной шкале от 1 – малая мера значимости, до 3 – большая мера значимости) в большей степени

привлекательность муниципальной службы обеспечивается таким элементом социального статуса, как доход (см. табл. 2).

Таблица 2

Оценка значимости для муниципальных служащих элементов социального статуса

Table 2

Evaluation of significance of social status elements for municipal employees

Элементы социального статуса	Мера значимости (средний балл)			
	респонденты		эксперты	
	все	ГМУ	все	МС
1. доход	2,60	2,50	2,61	2,60
2. власть	2,38	2,07	2,30	2,31
3. авторитет	2,22	2,08	2,20	2,34
4. имидж	1,94	1,95	1,98	2,34
5. репутация	2,02	2,09	2,03	2,43

Привлекательность дохода в качестве элемента социального статуса в профессии муниципального служащего показывает, что, по крайней мере на местном уровне, их материальное положение имеет устойчивые формы обеспечения и находится на достаточно высоком уровне, чтобы быть привлекательным. Остальные элементы социального статуса, представленные в Таблице 2, тоже имеют высокую меру значимости – почти все на уровне значительно выше среднего. Все это свидетельствует о том, что социальный статус муниципального служащего имеет сложившийся комплекс обеспечивающих его элементов, в основе которого, как следует из распределения мнений участников исследования, находится формула привлекательности «доход + власть + авторитет». Обращает на себя внимание более высокая по сравнению с другими оценками значимость для муниципальных служащих таких элементов социального статуса, как имидж и репутация.

Участникам исследования было предложено ответить на некоторые вопросы, по которым мнение не всегда может быть определено однозначно (недостаточная информированность, например). Поэтому в ответах оказалось достаточное большое количество неопределенных мнений (затруднившихся с ответом). Но в данном случае это тоже можно считать важным показателем открытости для населения проблем органов местного самоуправления, с одной стороны, и готовности респондентов (граждан) и экспертной группы (компетентных представителей различных сфер деятельности) оценивать эти проблемы. При формировании оценок, таким образом, участие принимал квалифицированное большинство респондентов и экспертов, поэтому такие оценки вполне можно считать корректными и применимыми в анализе.

В формировании материальной обеспеченности государственных служащих могут быть задействованы некоторые разрешенные российским законодательством источники дохода, не влекущие за собой конфликт интересов (например, это может быть преподавательская, консультационная деятельность). По мнению участников исследования, такую возможность использует достаточно большое количество муниципальных служащих, хотя мнение муниципальных служащих в этом

отношении в значительной степени отличается – они в своем большинстве не считают такое явление массовым (см. табл. 3).

Таблица 3

Мнения об использовании муниципальными служащими своего права выполнять иную оплачиваемую работу, не влекущую для них конфликта интересов, %

Table 3

Opinions on the use of municipal employees' right to perform other paid work, not involving a conflict of interest for them,%

Варианты ответов	респонденты		эксперты	
	все	ГМУ	все	МС
1.используют многие служащие	25,8	18,7	20,7	14,3
2.используют немногие служащие	32,1	35,1	42,0	37,1
3.практически никто не использует	13,3	20,9	14,7	34,3
4.затруднились ответить	28,8	25,3	22,6	14,3

Схожесть структуры мнений респондентов и представителей экспертной группы, которая видна в таблице 3, показывает, что заметная часть муниципальных служащих использует свое право на «непрофильную», но законную оплачиваемую работу. Но здесь необходимо отметить, что, хотя такое право предоставлено всем муниципальным служащим, привлекаются к работе, соответствующей этому праву, далеко не все из них, а только обладающие необходимым уровнем профильной профессиональной подготовки, квалификации и опыта. Поэтому мнения участников исследования можно считать вполне объективными.

Муниципальная служба по своему профессиональному предназначению обеспечивает реализацию функций местного самоуправления, которое является неотъемлемой частью общей системы управления социальными (в широком смысле слова) процессами в российском социуме, фактически заполняет своей ответственностью нишу государственного управления на своем уровне. Государство делегирует многие свои полномочия на уровень местного самоуправления, что является важнейшим направлением его дальнейшего развития. Поэтому можно говорить о том, что приобретаемый муниципальными служащими опыт вполне можно считать опытом не только местного, но и государственного управления. Это свидетельствует о том, что муниципальные служащие могут рассматриваться в качестве ближайшего и профессионально подготовленного резерва государственной службы.

Между муниципальной службой и государственной службой, несомненно, происходит определенный кадровый обмен, частота которого, вероятно, может быть зафиксирована статистикой, но для анализа такие данные слишком разрозненны и данных централизованного учета в свободном информационном пространстве нет. Тем не менее провести субъективную оценку частоты такого кадрового обмена можно, и поэтому участникам исследования было предложено определить, насколько часто муниципальные служащие переходят на государственную службу. Следует отметить, что многие участники исследования не смогли ответить на данный вопрос, что связано в том числе и со слабой его информационной освещенностью (см. табл. 4).

Так данные табл. 4 показывают, что мнения тех участников исследования, которые смогли сориентироваться в проблеме перехода муниципальных служащих на государственную службу, частоту такого кадрового обмена определяют как среднюю по интенсивности.

Таблица 4

Оценка частоты перехода муниципальных служащих на государственную службу (%)

Table 4

Assessment of frequency transition of municipal employees in the public service (%)

Варианты ответов	респонденты		эксперты	
	все	ГМУ	все	МС
часто	11,2	9,0	11,3	8,6
скорее часто, чем редко	26,2	26,9	29,3	37,1
скорее редко, чем часто	19,1	23,1	28,0	25,7
редко	9,1	9,7	11,4	20,0
затруднились ответить	34,4	31,3	20,0	8,6

Поэтому можно считать, что кадровый обмен между муниципальной и государственной службой в большей степени зависит либо от личной мотивации муниципальных служащих, либо от работы с резервом кадров государственной службы, куда часто включаются, особенно на региональном уровне, проявившие себя муниципальные служащие, то есть носит не случайный характер. Это по крайней мере свидетельствует о том, что муниципальная служба является хорошей школой подготовки и профессионализации управленческих кадров.

Большое значение для нормального функционирования органов местного самоуправления имеет то, как в них выстраивается система внутриорганизационных отношений. Это тоже вопрос, ответ на который сложно сформировать, не имея достаточного опыта взаимодействия с местными органами власти, что обуславливает достаточно большое количество затруднившихся в определении своего мнения по этому поводу. Тем не менее большинство участников исследования, и респондентов, и экспертов, свое мнение высказали, и оно показывает превалирование деловых отношений между руководителями и подчиненными в местных органах власти, хотя и строго иерархические отношения выделены тоже многими респондентами и представителями экспертной группы (см. табл. 5).

Таблица 5

Оценка преобладания отношений между руководителями и подчиненными местных органов власти (%)

Table 5

Evaluation of prevalence of the relationship between managers and subordinates of local authorities (%)

Варианты ответов	респонденты		эксперты	
	все	ГМУ	все	МС
деловые	32,7	39,6	44,7	68,6
дружеские	17,4	11,9	8,7	8,6
строго иерархические	25,7	26,9	25,3	20,0
затруднились ответить	24,2	21,6	21,3	2,8

Такое распределение мнений дает основание полагать, что в представлении населения местное самоуправление и муниципальная служба в большой мере связываются с профессиональной деятельностью, которая требует определенных норм упорядочения внутриорганизационных отношений.

Но в работе муниципальных служащих можно встретить и факты, вызывающие негативную реакцию у населения. В большинстве случаев такие факты можно связать с негативными проявлениями в системе муниципальной службы, например взяточничеством, бюрократизмом, безразличием местных чиновников и т.п. Но есть и причины неудовлетворительного результата работы муниципальных служащих, которые имеют в своей основе явные проявления управленческого субъективизма или начальственной некомпетентности. Это проявляется в том числе, и в необоснованных или незаконных поручениях, которые руководители в муниципальных органах дают своим подчиненным – муниципальным служащим. И, по мнению, участников исследования (нужно отметить, что только две трети из них смогли его определить при ответе на вопрос), такие случаи далеко не единичны (см. табл. 6).

Таблица 6

Оценка частоты необоснованных или незаконных поручений руководства муниципальным служащим

Table 6

Assessment of frequency of unjustified or unlawful orders by management to municipal employees

Варианты ответов	респонденты		эксперты	
	все	ГМУ	все	МС
часто	9,6	10,4	6,0	11,4
скорее часто, чем редко	25,7	20,2	22,7	20,0
скорее редко, чем часто	22,2	25,4	18,0	8,6
редко	10,1	13,4	18,7	37,1
затруднились ответить	32,4	30,6	34,6	22,9

Данные таблицы 6 показывают, что в представлении участников исследования частота получения муниципальными служащими от своего руководства необоснованных или незаконных поручений, по крайней мере если не высока, то достаточна для того, чтобы вызвать настороженность. Во-первых, это прямая угроза искажения той линии и целей реформирования всех звеньев управления в России, которые направлены на обеспечение безусловного соблюдения законности и высокого уровня профессионализма в первую очередь руководящими кадрами. Во-вторых, возникают большие вопросы по поводу замещения руководящих должностей муниципальной службы на основе профессионального отбора, а не по таким основаниям, как протекционизм, или, что еще опасней, с использованием коррупционных схем в кадровой сфере местного самоуправления (кадровая коррупция). Это необходимо считать прямым основанием для расширенного изучения, в том числе с применением методов социологического исследования.

Таким образом, социальные факторы трансформации местного самоуправления современной России, обусловлены следующим:

— наиболее сильное негативное воздействие на деятельность муниципальных служащих оказывают факторы, связанные со слабым уровнем организационного развития местного самоуправления, что уже можно считать

источником противоречия между конкретными организационными формами местного самоуправления и его социально-институциональной природой;

— муниципальная служба, являясь системным и институциональным объектом в структуре управления социальными процессами на общегосударственном уровне, подвержена различным рискам и опасностям деформации системных и институциональных принципов в силу ограниченности их применения в конкретных местных условиях, особенно в кадровой сфере местного самоуправления.

Библиография/ References:

1. Магомедов К.О. Конфликт интересов в местных органах власти: социологический ракурс // Государственная служба. – 2011. – № 4. – С. 43 – 46.

2. Магомедов К.О. Местное самоуправление: социологический анализ состояния и перспектив // Государственная служба. – 2011. – № 6. – С. 13 – 16.

3. Магомедов К.О. Профессионально-адаптационные проблемы в муниципальной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 1. – С. 99 – 105.

4. Магомедов К.О. Социологический взгляд на профессионализм муниципальных служащих // Государственная служба. – 2011. – № 5. – С. 20 – 23.

5. Магомедов К.О. Элитарные группы на местном уровне: социологический взгляд на проблему / Элитология России: современное состояние и перспективы развития: материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием, октябрь 2013 г., - Ростов н/Д.: Изд. гр. Рудой и др. Том 1. – Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. – 928 с..

6. Магомедов К.О., Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового потенциала органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. – 2012. – № 1 – 2 (14). – С. 41 – 46.

1. Magomedov, K.O. (2011) Konflikt interesov v mestnykh organakh vlasti: sotsiologicheskii rakurs [Conflict of interest in local government: a sociological racourse] // Gosudarstvennaia sluzhba [Pablic administration]. – № 4. – P. 43 – 46. (In Russ.)

2. Magomedov, K.O. (2011) Mestnoe samoupravlenie: sotsiologicheskii analiz sostoianiia i perspektiv [Local government: a sociological analysis of the state and TRANS-spective] // Gosudarstvennaia sluzhba [Pablic administration] – № 6. – P. 13 – 16. (In Russ.)

3. Magomedov, K.O. (2012) Professional'no-adaptatsionnye problemy v munitsipal'noi sluzhbe [Problems of Professional adaptation in the municipal service] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Problems of state and municipal management]. – № 1. – P. 99 – 10. (In Russ.)

4. Magomedov K.O. (2011) Sotsiologicheskii vzgliad na professionalizm munitsipal'nykh sluzha-shchikh [Sociological perspective on the professionalism of municipal officials] // Gosudarstvennaia sluzhba [Pablic administration]. – № 5. – P. 20 – 23. (In Russ.)

5. Magomedov K.O. (2013) Elitarnye gruppy na mestnom urovne: sotsiologicheskii vzgliad na problemu / Elitologiia Rossii: sovremennoe sostoianie i perspektivy razvitiia: materia-ly Pervogo Vserossiiskogo elitologicheskogo kongressa s mezhdunarodnym uchastiem, 7-8 oktiabria 2013 g. [Elite group at the local level: a sociological perspective on the problem / Litology Russia: current state and prospects: materials of the First all-Russian elithological Congress with international participation, October, 2013] – Rostov n/D.: Izd. gr. Rudoi i dr. Tom 1. – Rostov n/D.: Izd-vo IuRIF RANKhiGS. – 928 p. (P. 623 – 629). (In Russ.)

6. Magomedov K.O., Repitskaia S.I. (2012) Sotsiologicheskii analiz problem razvitiia kadrovogo potentsiala organov mestnogo samoupravleniia [Sociological analysis of problems of development of personnel potential of local government] // Psikhologiia. Sotsiologiia. Pedagogika. [Psychology. Sociology. Pedagogy]. – № 1 – 2 (14). – P. 41 – 46. (In Russ.)