УДК: 001.895:352 DOI: 10.12737/19381

НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Бабинцев В.П., Юркова О.Н.[1]

В статье рассматривается феномен неформальных практик в муниципальном управлении. Дается дефиниция данного понятия. Выявлены причины их использования и следствия для современной России. На основе анализа данных эмпирического социологического исследования, проведенного в Белгородской области, определяется специфика восприятия муниципальными служащими неформальных практик.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, симулякры, неформальные практики в муниципальном управлении, имитации

INFORMAL PRACTICES IN MUNICIPAL MANAGEMENT

BABINTSEV V.P. — Doctor of Philosophical Sciences, Professor, Belgorod State National Research University, Head of the Department of Social Technologies (Russian Federation, Belgorod), e–mail: babintsev@bsu.edu.ru

YURKOVA O.N. — Postgraduate Student of the Department of Social Technologies, Belgorod State National Research University (Russian Federation, Belgorod), e–mail: yurkova@bsu.edu.ru

The article deals with the phenomenon of informal practices in municipal management. The definition of this notion is given. The causes and consequences of their use in modern Russia are revealed. Based on the analysis of empirical data of the sociological survey conducted in the Belgorod region, the specifics of the perception of informal practices by municipal employees are determined.

Keywords: local government, municipal government, simulacra, informal practices in municipal management, simulation.

Характерной чертой современного развития является формализация общественных практик, элементами которой являются: унификация и стандартизация межличностных и межинституциональных взаимодействий; повышенное значение их нормативного регулирования; внедрение системы регламентов в управление социальными сферами на всех уровнях. В предельно широком, культурно–цивилизационном значении мы имеем дело с глобальным процессом замены в жизнедеятельности человека смыслов явлениями, элиминации ее содержательной стороны во имя семиотических конструкций –симулякров.

Бабинцев Валентин Павлович — доктор философских наук, профессор, зав. кафедрой социальных технологий, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, адрес: 308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, e–mail: babintsev@bsu.edu.ru

Юркова Ольга Николаевна — аспирантка кафедры социальных технологий, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, адрес: 308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, д. 85, e–mail: yurkova@bsu.edu.ru

Характеристику современности как эпохи, в которой медиа, манипулируя образами, знаками, символами и стереотипами, создают некую информацию, дал еще в 60–х годах XX века культуролог Ги Дебор, определивший, правда, только западное общество «обществом спектакля». Спектакль, в его трактовке, одновременно представляет собой и само общество, и часть общества, и инструмент унификации общества. Как часть общества он выступает как сектор, сосредоточивающий на себе всякий взгляд и всякое сознание. Но, поскольку спектакль автономен и обособлен, этот сектор оказывается средоточием заблуждающегося взгляда и ложного сознания; а осуществляемая им унификация – не чем иным, как официальным языком этого обобщенного разделения. По сути спектакль констатирует наличную модель преобладающего в обществе образа жизни. «Все, что раньше переживалось непосредственно, теперь отстраняется в представление. Спектакль – это не совокупность образов, но общественное отношение между людьми, опосредованное образами»[1].

Семиотизация бытия все более органично сочетается с его формализацией не только потому, что в обоих случаях мы имеем дело с подменой содержания формой, или по меньшей мере, ее необоснованным доминированием, но потому, что целенаправленная и гипертрофированная формализация социальных явлений становится единственным ориентиром и смыслом рациональной деятельности.

Пожалуй, наиболее отчетливо эта тенденция выражена в публичном (государственном, муниципальном, общественном) управлении, рационализация которого, согласно М. Веберу, является необходимым элементом бюрократической системы, строящей свою деятельность на основе калькуляции, расчета, предсказуемости. Целерациональное действие, лежащее в основе управленческих практик индустриального общества, в его трактовке – это действие, ориентированное «на цель, средства и побочные результаты». Однако М. Вебер различал материальную и формальную рациональность, нередко конфликтующие друг с другом. При этом последняя, как рациональность ради самой себя, является самоцелью для ее носителей[2].

Именно формальная рациональность все чаще становится определяющим подходом в публичном управлении, а ее, казалось бы, очевидная неадекватность решаемым системой управления задачам нивелируется широким использованием семиотических конструкций.

В данной ситуации вполне естественно, что тенденции формализации в управлении оппонирует противоположная тенденция – внедрения и использования неформальных управленческих практик, под которыми мы понимаем любые действия, не санкционированные правовыми нормами, опирающиеся на обычай и опыт субъектов социального действия, либо мотивированные их ситуативными,реже – долгосрочными интересами и опирающиеся на использование потенциала межличностных связей. Применение этих практик в различных системах управления в современной России определяется несколькими обстоятельствами:

во–первых, это стремление бюрократической организации преодолеть ограничения, сформированные ею же самою как необходимые правила, обеспечивающие функционирования в неоднородном социуме. Эти ограничения являются необходимым элементом унифицированных режимов управления, но, поскольку общество развивается, в нем всегда много нюансов, специфических ситуаций, многие из которых возникают спонтанно, стандартизация и регламентация постоянно требуют ситуативной коррекции;

во–вторых, публичное управление всегда носит двойственный характер. С одной стороны, в нем присутствуют практики, максимально открытые для внешних субъектов. С другой стороны, несмотря на то, что в самом определении «публичное» содержится прямая ссылка на открытость,

[1] Дебор Г. Общество спектакля / Пер. с фр. С. Офертаса и М. Якубович. М., 1999. — С. 26.
[2] Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. — С. 316.

выделяется своеобразный внутренний сегмент, то, что И. Шоу называл «коридорами власти». В рамках его формируется и реализуется корпоративный интерес управленческой элиты. Довольно часто он не только не совпадает с общественным, но и противоречит ему. Вполне понятно, что формальные нормы создают барьеры для осуществления этого интереса;

в–третьих, на распространение неформальных практик оказывает существенное влияние менталитет отечественной бюрократии, в своих основных чертах воспроизводящий менталитет преобладающей культуры. Правда, следует отметить, что проблема ментальной специфики российской (в основе своей русской, православной) культуры довольно запутанна. Часть авторов подчеркивают ее иррациональный характер, другие возражают против этого. Скажем, по мнению В.Н. Брюшинкина, иррациональный подход к выработке и реализации жизненной стратегии большинством населения не просто был легитимирован русской культурой, но стал одним из формирующих ее факторов, превратившись в своеобразный гипотетический императив[1].

Абсолютно противоположную точку зрения активно защищает известный в дискуссии на страницах «Российской газеты» политолог А. Ципко, предлагая: «Может, надо уйти от одномерных представлений о русском человеке и видеть в нем одновременно и качества собственника, и качества святого? Когда речь идет о хозяйстве, он рационален, жесток, считает каждую копейку»[2].

Возможно, позиции обоих авторов не столь уж и противоречат друг другу, как кажется на первый взгляд. Безусловно, практическая жизнь заставляла человека быть рационалистом, прагматиком. И русские, как и другие народы, пытались организовать жизнь на этих основаниях. Однако, поскольку обстоятельства, о которых речь пойдет ниже, часто не способствовали успеху таких попыток, иррационализм явился своеобразной формой оправдания неудач, их духовной компенсации.

В этом смысле нам представляется обоснованной позиция В.Н. Брюшинкина, ибо трудно отрицать сильно выраженное иррациональное начало в отечественной духовной, социально-философской традиции, восходящей еще к «Слову о законе и благодати» киевского митрополита Иллариона. Именно он сделал существенный шаг в направлении апологии иррационализма, поскольку противопоставил формально–рациональный закон идее Божественной благодати, источником которой является интуитивное озарение и откровение. «Ведь закон предтечей был и служителем благодати и истины, истина же и благодать — служители будущего века, жизни нетленной»[3].

На уровне массового сознания иррациональная компенсация проявилась в том самом знаменитом русском «авось», имеющем огромное и до конца пока не осмысленное социокультурное значение. Именно этим понятием, как правило, оправдывались безрассудство, не поддающиеся объяснению с позиций самосохранительной логики поступки[4].

Именно такие поступки довольно типичны для отечественной бюрократии и выражаются, в частности, в поощрении правового нигилизма, распространении непотизма («Как не порадеть родному человечку»), мздоимстве, в избирательном использовании так называемого «административного ресурса».

Разумеется, неформальные практики в управлении нельзя рассматривать исключительно в негативном плане. Их воздействие на общество может быть весьма неоднозначно. Но в любом случае это действия, не укладывающиеся в существующие нормы, следовательно, их

---

[1] Брюшинкин В.Н. Феноменология русской души // Вопросы философии. 2005. — № 1. — С. 31.
[2] Ципко А. Нереальные русские. Миф о русском человеке как тормоз для обновления страны // Российская газета. 2007. — 5 мая. — С. 5.
[3] Златоструй. Древняя Русь X— XIII веков / авт.-сост. А.Г. Кузьмин, А.Ю. Карпов. М., 1990. — С. 107.
[4] Трофимов В.К. Менталитет русской нации. 2-е изд., испр. и доп. Ижевск, 2004. — С. 92.

квалификация требует либо отказа от принципа универсальности нормы (например, в духе идеи «справедливость выше закона»), либо нормативной коррекции. Любые другие варианты решений создают ситуацию двусмысленности, стимулируя в обществе социальную аномию.

В системе управления России, по нашему мнению, существуют звенья, где вероятность применения неформальных практик наиболее высока. К их числу мы относим местное самоуправление. Прежде всего потому, что до настоящего времени не разрешены многие проблемы институционализации местного самоуправления, элементом которой является его нормативно–правовое регулирование. В.В. Маркин отмечает в данной связи: «Процесс институционализации МСУ является весьма сложным и нелинейным. В нем наблюдаются как моменты редукционизма в толковании и реализации осуществления конституционного права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления (в ряде случаев без должной подготовки населения к ним), так и бюрократической формализации участия населения в решении этих вопросов, которое фактически передает МСУ в аппарат представительных и исполнительных органов, то есть муниципальным чиновникам»[1].

Довольно очевидно и то, что система местного самоуправления наиболее тесно связана с решением разноплановых практических задач, предполагающих постоянное взаимодействие с людьми, решение их жизненных проблем. Формализовать этот процесс крайне сложно, здесь постоянно возникают ситуации, требующие нестандартных решений, учитывающих индивидуальную специфику участников взаимодействия и – особенно – сложившиеся традиции межличностного общения. В контексте традиций неформальные практики часто воспринимаются как вполне естественные, более того, единственно возможные, а формализация расценивается в качестве способа искусственно разделить власть и население.

Между тем в настоящее время трудно оценить масштабы распространения в муниципальном управлении неформальных практик, систематизировать их следствия для населения муниципального образования в целом и для муниципальных служащих. 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 городах и районах Белгородской области (n = 300), а также экспертов (n = 30), в качестве которых выступали ученые и руководители муниципальных образований.

Исследование показало, что проблема неформальных практик в муниципальном управлении не является надуманной, она отражает реальную ситуацию в большинстве органов местного самоуправления (отметили 64,3% муниципальных служащих). К числу наиболее распространенных действий такого рода респонденты отнесли: прием на муниципальную службу по протекции (44,3%); лоббирование интересов (28,0%); 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%).

Полученное распределение мнений муниципальных чиновников, как нам представляется, является весьма информативным для понимания содержания практикуемых в их среде неформальных практик. Здесь следует обратить внимание на несколько обстоятельств.

Очевидно, что неформальные решения и действия сегодня чаще всего концентрируются в сфере кадровых решений. Это вполне логично, поскольку именно структуры, определяющие

[1] Маркин В.В. Местное самоуправление VS местное управление: моделирование в социологическом дискурсе// 20 лет местному самоуправлению в современной России: тенденции и практика регионального развития. Сборник материалов научной конференции преподавателей и студентов. Воронеж, 2015. – С. 8-30.

кадровую политику, являются аттракторами[1] в развитии того типа бюрократии, который сложился в современной системе государственного и муниципального управления России. В веберовском понимании – это патримониальная система, в которой подбор специалистов осуществляется по принципу личной преданности, обязанности четко не регламентированы и не разделены ресурсы субъекта и объекта управления.

В подобной системе ставка преимущественно на неформальное решение кадровых проблем определяется желанием руководителя формировать вокруг себя «ближний круг» лично преданных людей, через которых удобно проводить управленческие решения, не озадачиваясь проблемой их обоснования и массовой поддержки. Безусловно, неформальные кадровые практики имеют и свои преимущества, поскольку укрепляют корпоративные отношения в команде, без которых не может функционировать ни одна управленческая структура. Но в конечном итоге главной издержкой применения этих практик является депрофессионализация чиновников, нарастание дефицита кадров. И показательно, что 46,7% экспертов главным негативным следствием использования неформальных практик назвали некомпетентность муниципальных служащих, принятых по протекции.

Включение в число наиболее типичных неформальных практик лоббирования интересов отражает российскую специфику, в которой деятельность лоббистов не получила нормативно—правового закрепления. В ситуации правовой неопределенности лоббирование – довольно естественное для открытых систем управления, как правило, принимает криминальный и полукриминальный характер. Именно так оно чаще всего воспринимается не только общественным мнением, но и специалистами (показательно, что 46,7% экспертов отнесли к лоббированию).

Относительно нейтральным с точки зрения социальных последствий выглядит включение в состав наиболее распространенных неформальных практик обращения за советом к друзьям и знакомым. Однако довольно симптоматично, что на распространенность данной практики указывают не только чиновники, но и 36,7% экспертов. Широкое использование ее подчеркивает то обстоятельство, что на муниципальном уровне, как правило, не сформировано интеллектуальное экспертное сообщество, представляющее собой относительно небольшую группу людей, обладающих высокими интеллектуальными способностями, проявляющих социальную активность в сфере умственного труда и использующих свой интеллект в качестве ресурса как для обеспечения жизненного успеха, так и для решения общественных проблем. Наиболее характерной чертой представителей этого сообщества является специфический способ освоения социальной реальности, в основе которого лежит осмысление ее преимущественно в форме понятийно–логических конструкций и использование для разработки и реализации жизненных стратегий научнообоснованных концепций.

Более того, у большинства муниципальных руководителей не сформировано представление об ограниченности своих возможностей, наличие которого должно побуждать их обращаться за советами к специалистам и которое является одной из важнейших характеристик рационально мотивированного в сфере своей деятельности профессионала.

Разумеется, само по себе это не означает отрицания наличия у муниципальных руководителей профессиональных навыков. Но в настоящее время эти навыки нередко сформированы опытом использования именно неформальных практик и наиболее часто реализуются в ходе их применения. Показательно, что в ходе нашего исследования 33,7% муниципальных служащих указали: неформальные практики обычно инициируются руководителями муниципальных

[1] Под аттракторами понимаются реально существующие в пространстве и времени структуры, на которые выходят процессы самоорганизации в открытых нелинейных сферах и которые как бы притягивают к себе все множество «траекторий» системы, определяемых разными начальными условиями.

образований и их заместителями. Только 17,0% инициаторами назвали руководителей управлений, столько же – муниципальных учреждений и предприятий, 15,3% — частных предпринимателей.

Очевидно, нельзя игнорировать того обстоятельства, что в обыденном сознании значительной части участников муниципального управления до настоящего времени присутствует стереотип, в соответствии с которым успешным считается тот руководитель, который, зачастую даже вопреки нормам и правилам, достигает своих целей, опираясь на личные, внеслужебные связи.

Сравнительно незначительная доля респондентов—муниципалов отнесла к типичным неформальным практикам использование муниципальной собственности в личных целях. По нашему мнению, данный показатель следует воспринимать критически. Во–первых, очевидно, что возможности использовать муниципальную собственность в личных и корпоративных целях имеют далеко не все работники органов местного самоуправления. Во–вторых, вполне понятно, что подобные действия несут в себе элемент коррупционности, а потому трудно ожидать от респондентов искренности.

В данном случае мы фиксируем наличие довольно характерной проблемы, вызванной спецификой социологических опросов в чиновничьей среде. Находясь под постоянным прессом строгого внешнего контроля (а в последние годы он все более усиливается) муниципальный служащий опасается быть искренним в своих высказываниях. Эти опасения не снимаются ссылками на анонимность опросов, их использование в обобщенном виде, применение качественных методов исследования. Поэтому реальную ситуацию зачастую можно понять путем включенного наблюдения, использования интуиции и анализа косвенных данных.

В частности, представляется весьма интересным, что наличие собственного опыта применения неформальных практик признали в нашем опросе лишь 18,0% муниципальных служащих, еще 8,7% затруднились ответить и 3,0% не ответили на вопрос. Скорее всего, неформальные практики используются чиновниками более широко (об их применении в муниципальном управлении заявили 70,0% экспертов). Но особенно существенно то, что значительная часть муниципальных служащих изначально предрасположена к их использованию, поскольку только 69,0% респондентов убеждены: в практике управления во всех случаях необходимо соблюдать нормативно–правовые акты. 31,0% либо придерживаются противоположного мнения, либо не ответили на вопрос.

Допущение отказа от соблюдения нормативно— правовых норм респонденты объясняют их несовершенством и тем, что в рамках закона трудно решать многие актуальные проблемы.

Оба обстоятельства, безусловно, имеют место. И они, равно как и традиции управления, дают основание для прогноза о сохранении в муниципальном управлении неформальных практик, по меньшей мере, в ближайшей перспективе. Более того, в условиях сокращения ресурсов управления и усиления административной вертикали следует ожидать увеличения частоты их использования с неоднозначным результатом. Как уже отмечалось, в ситуативном отношении неформальные практики вполне могут представляться эффективными, а субъекты их применения находить одобрение в чиновничьей среде и среди населения. Однако, решая текущие проблемы неформальными способами муниципальные руководители увеличивают стратегические риски развития муниципальных образований, так как в ходе таких решений, замкнутых на специфику межличностного взаимодействия не могут сформироваться стабильные организационно—технологические механизмы принятия и реализации решений. Эти механизмы попросту имитируются, поскольку реальный управленческий процесс лежит за пределами легитимного пространства.

Библиография / References:

1. Брюшинкин В.Н. Феноменология русской души // Вопросы философии. –2005. –№ 1.– С. 29—39.
2. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
3. Дебор Г. Общество спектакля / Пер. с фр. С. Офертаса и М. Якубович. – М.:Логос, 1999.— 224с.
4. Златоструй. Древняя Русь X—XIII веков / авт. сост. А.Г. Кузьмин, А.Ю. Карпов. – М.: Молодая гвардия, 1990. – 304 с.
5. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. – М.: Наука, 1994. – 238 с.
6. Маркин В.В. Местное самоуправление VS местное управление: моделирование в социологическом дискурсе // 20 лет местному самоуправлению в современной России: тенденции и практика регионального развития. Сборник материалов научной конференции преподавателей и студентов. – Воронеж: МАУ ВПО «ВИЭСУ», 2015. – С. 8 – 30.
7. Трофимов В.К. Менталитет русской нации. 2–е изд., испр. и доп. – Ижевск: ИжГСХА, 2004. – 272 с.
8. Ципко А. Нереальные русские. Миф о русском человеке как тормоз для обновления страны // Российская газета. – 2007. – 5 мая. – С. 5.

1. Briushinkin, V.N. (2005) Fenomenologiia russkoi dushi [Phenomenology of the Russian soul] // Voprosy filosofii [Problems of Philosophy]. – №1. – P. 29—39. (In Russ.)
2. Veber, M. (1990) Izbrannye proizvedeniia [Selected Works]. – M.: Progress. – 808 p. (In Russ.)
3. Debor, G. (1999) Obshchestvo spektaklia [Society of the Spectacle] / Per. s fr. S. Ofertasa i M. Iakubovich. – M.: Logos. – 224 p. (In Russ.)
4. Zlatostrui. (1990) Drevniaia Rus' X—XIII vekov [Ancient Rus X— XIII ages] / avt.—sost. A.G. Kuz'min, A. Iu. Karpov. – M.: Molodaia gvardiia. – 304 p. (In Russ.)
5. Kniazeva, E.N., Kurdiumov, S.P. (1994) Zakony evoliutsii i samoorganizatsii slozhnykh sistem [The laws of evolution and self— organization of complex systems]. – M.: Nauka, 1994. – 238 p. (In Russ.)
6. Markin, V.V. (2015) Mestnoe samoupravlenie VS mestnoe upravlenie: modelirovanie v sociologicheskom diskurse [Local government and local government: simulation in the sociological discourse] // 20 let mestnomu samoupravleniiu v sovremennoi Rossii: tendentsii i praktika regional'nogo razvitiia. Sbornik materialov nauchnoi konferentsii prepodavatelei i studentov [20 years of local government in modern Russia: trends and practices of regional development. Collection of materials of scientific conference of teachers and students]. – Voronezh: MAU VPO «VIESU». – P. 8 – 30. (In Russ.)
7. Trofimov, V.K. (2004) Mentalitet russkoi natsii [The mentality of the Russian nation]. 2– e izd., ispr. i dop. – Izhevsk: IzhGSKhA. – 272 p. (In Russ.)
8. Tsipko, A. (2007) Nereal'nye russkie. Mif o russkom cheloveke kak tormoz dlia obnovleniia strany [Normal Russian. The myth of the Russian man as a brake for the renewal of the country] // Rossiiskaia gazeta [Russian newspaper]. – 5 maia. – P. 5. (In Russ.)