

Бабинцев Валентин Павлович

доктор философских наук, профессор,
профессор кафедры социальных технологий
Института управления
Белгородского государственного национального
исследовательского университета

Babintsev Valentin Pavlovich

D.Phil., Professor,
Social Technologies Department,
Institute of Management,
Belgorod State National Research University

Юркова Ольга Николаевна

кандидат социологических наук,
ассистент кафедры социальных технологий
Института управления
Белгородского государственного национального
исследовательского университета

Yurkova Olga Nikolaevna

PhD in Social Science,
Assistant Professor,
Social Technologies Department,
Institute of Management,
Belgorod State National Research University

СПЕЦИФИКА НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРАКТИК В ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ [1]

INFORMAL PRACTICES IN EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE BODIES OF LOCAL GOVERNMENT [1]

Аннотация:

В статье рассматривается проблема использования неформальных практик в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления. Подобные практики определяются как решения и действия участников, в процессе которых они игнорируют институциональные социальные нормы и реализуют свои ценностно-целевые установки на основе конвенций, используя межличностные связи и доверительные отношения. С опорой на результаты проведенных в Белгородской области социологических исследований подтверждается факт широкого распространения неформальных практик в системе местного самоуправления, установлена их неоднозначность по содержанию и последствиям применения. Выявляются мотивы использования неформальных практик муниципальными служащими. Обосновывается, что неформальные практики являются органическим элементом субкультуры муниципальной чиновничьей корпорации. В методологическом отношении статья опирается на концепцию рациональности М. Вебера, различавшего содержательную и формальную рациональность как разные способы самоорганизации жизни и управленческих практик в индустриальном социуме. При написании статьи использовались методы анализа и синтеза, систематизации материала, применялись принципы объективности и научности. Статья представляет научный интерес для специалистов в области социологии управления, муниципального управления. Анализ неформальных практик позволит предложить способы минимизации их негативных последствий для муниципальных образований и эффективного использования их конструктивного потенциала.

Ключевые слова:

местное самоуправление, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, муниципальный служащий, неформальные практики, социальная норма, субкультура.

Summary:

This study deals with informal practices applied by executive and administrative bodies of local government. Such practices are defined as the decisions and activities of the participants when the latter ignore institutional social rules and implement their value targets based on conventions by means of interpersonal communication and trust relationship. The reasons for their implementation by municipal officials are revealed as well. The authors prove that informal practices are the integrated element of the municipal subculture. This research relies on the analysis of rationality by M. Weber who considered the substantive and formal rationality as the different ways of self-organization and managerial practices in the industrial society. The study uses the following techniques: analysis, synthesis, objectivity standards, scientific method. The findings will be useful for experts in the sociology of management and municipal management. The evidence from this research suggests the ways to minimize the negative impact of informal practices on municipalities and use their formative capacity effectively.

Keywords:

local government, executive and administrative body of local government, municipal official, informal practices, social rule, subculture.

Любая система социального управления формально-рациональна, что определяется наличием цели, использованием строгих дефиниций и, главное, нормативного регулирования, определяющего пределы допустимого поведения ее элементов и требующего аналогичного отноше-

ния от контрагентов. Нормативное регулирование позволяет расценивать каждый отдельный поведенческий акт в контексте типичного действия, а в случае несовпадения – применять санкции (как позитивные, так и негативные) в отношении совершившего его актора.

Однако социальная реальность слишком разнообразна, чтобы укладываться в жесткие рамки формальных правил. Во-первых, потому, что человеческое поведение, как отмечал еще М. Вебер, может быть не только целерациональным, но ценностно-рациональным, традиционным и аффективным [2, с. 94]. Во-вторых, условия, в которых системе приходится функционировать, далеко не всегда позволяют, а иногда и просто мешают достижению поставленных целей при опоре только на формальные связи и отношения.

Вследствие этих обстоятельств системы социального управления обращаются к использованию неформальных практик, и в последнее время данная тенденция становится все более распространенной. Неформальные отношения и связи постоянно дополняют формальные, а в ряде случаев довольно успешно подменяют их, компенсируя такие издержки формальной рациональности, как упрощение реальности вплоть до ее примитивизации, абсолютизация формы в ущерб содержанию, отказ от учета нюансов, которыми так богата обычная жизнь.

Все это побуждает исследователей активно заниматься анализом неформальных практик в управлении, стимулируя разработку различных концептуальных представлений об их содержании и причинах распространения. В социальных науках сложилось несколько подходов к интерпретации данного феномена. В частности, в рамках компаративного подхода неформальные практики рассматриваются как неправовые или неконституционные («параконституционные») действия [3]. Сторонники функционального анализа трактуют неформальные практики как латентные, подчеркивая их, как правило, скрытый характер [4]. Наконец, институционалисты склонны видеть в неформальных практиках нетипичные действия, компенсирующие ограниченность социальных институтов [5].

Разнообразие позиций определяется неясностью исходного критерия, позволяющего интерпретировать те или иные действия сложноорганизованных социальных систем, действующих в нестабильной общественной среде, в качестве неформальных практик. Полагаем, что таким критерием может являться социальная норма, понимаемая как общепризнанное правило, образец, пожелание или ожидание соответствующего поведения или действия [6, с. 304]. Социальная норма выступает инструментом типизации человеческого поведения и является необходимым элементом любых социальных институций, представляющих собой «конвенционально принятые людьми правила группового поведения, которые структурируют их социальные взаимодействия в социокультурной среде общества» [7, с. 83].

Сложность заключается в том, что функционирование систем управления детерминруется различными нормами, которые можно разделить на институциональные (формально закрепленные и публично продекларированные) и конвенциональные, основанные на добровольных договоренностях участников. Среди институциональных норм доминирующее положение, безусловно, занимают правовые. Однако они не являются единственными. Наряду с правовыми нормами поведение управленческой системы и ее элементов определяют этические нормы, ритуалы и обычаи, принимаемые добровольно и лишь иногда закрепленные в различных кодексах корпоративного поведения.

Институциональные нормы всегда формальны, основаны на санкциях, принудительно предписывают выстраивать индивидуальное поведение по типичным образцам, в их контексте субъект взаимодействия лишен личностного начала и воспринимается через призму выполняемых им функций.

В отличие от них конвенциональные нормы опираются на добровольное соглашение участников, регулируют отношения между ними, рассматривая их как уникальные события, и принимают во внимание своеобразие личности, равно как и ситуации, в которой она оказалась. С учетом этих особенностей мы рассматриваем неформальные практики в системах социального управления как решения и действия участников, в процессе которых они игнорируют институциональные социальные нормы и реализуют свои ценностно-целевые установки на основе конвенций, используя межличностные связи и доверительные отношения. С одной стороны, подобный статус неформальных практик превращает их в типичный объект ускользающей социальной реальности, который крайне трудно идентифицировать; с другой стороны, именно они нередко оказывают наиболее существенное влияние на результаты управленческой деятельности и, что довольно важно в современных условиях, на качество коммуникаций между органами управления и объектами их воздействия.

Это особенно наглядно проявляется в ходе функционирования исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (администраций), статус которых в России характеризуется рядом противоречивых черт.

Прежде всего это структуры управления, наиболее приближенные к населению, предназначенные в том числе для оперативного решения повседневных проблем жителей муниципальных образований, а следовательно, постоянно находящиеся в фокусе внимания потребителей своих услуг. И если с деятельностью государственных органов граждане зачастую мало знакомы (во многих случаях они не имеют даже представления об их названиях), то с муниципалитетами сталкивается практически каждый человек. При этом значительная часть информации о муниципальном управлении транслируется по неформальным, т. е. институционально не оформленным, каналам и, казалось бы, должна быть доступна широкому кругу контрагентов.

Однако мониторинговое исследование «Оценка эффективности реализации стратегии «Формирование регионального солидарного общества»» (утверждена в 2011 г. [8]), проведенное кафедрой социальных технологий НИУ «БелГУ» в 2015 г. в Белгородской области (n = 1000, статистическая погрешность – 2 %), показало: только 32 % белгородцев удовлетворены информационной открытостью органов местного самоуправления. И хотя оценка в данном случае давалась не только исполнительно-распорядительным, но и представительным органам, в любом случае она довольно низка.

Ситуация во многом объясняется тем, что, несмотря на приближенность к населению, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления являются бюрократически организованными структурами. Они иерархически выстроены, поведение работников (муниципальных служащих и обеспечивающих специалистов) детерминировано системой формальных правил, существует разветвленная система санкций, важную роль играет принцип документальности (любое действие или бездействие должно быть подтверждено распоряжением, зафиксированным либо в традиционной «бумажной» форме, либо в виде электронного документа). Бюрократический характер исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления формализует не только внутренние, но и внешние отношения и связи, в том числе ограничивая коммуникации. Но, с другой стороны, он же выявляет неполноту формальных взаимоотношений, стимулируя потребность в компенсации этой ограниченности. Исследователи обращают внимание на парадокс: чрезмерная и порой мелочная формализация муниципального управления на практике сочетается с тем, что «существующая отчетность муниципалитетов разноформатна и разрозненна, несмотря на внедрение большого числа информационных систем; высока трудоемкость наполнения и обновления баз данных; присутствуют субъективность и систематические искажения исходных данных» [9, с. 16]. Все это дополнительно стимулирует руководителей и муниципальных служащих искать компенсацию несовершенства нормативной базы и даже заменять ее за счет обращения к неформальным практикам.

Нельзя не учитывать и того обстоятельства, что нормативная база функционирования муниципальных администраций весьма динамична. По меньшей мере это относится к ее правовому сегменту. Известно, что с 2003 по 2014 г. в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было внесено до 400 поправок [10, с. 39]. Нормативная неопределенность, безусловно, создает трудности для функционирования органов местного самоуправления, но одновременно обеспечивает дополнительные возможности для неформальных взаимодействий.

Таким образом, современный статус исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления формирует противоречивый фон для применения как формальных, так и неформальных практик, которые в реальных условиях дополняют и при этом нередко изменяют друг друга.

Мы попытались выявить, как воспринимают неформальные практики непосредственные участники муниципального управления, проведя в Белгородской области в марте – мае 2015 г. социологическое исследование, в котором участвовали 300 муниципальных служащих в 3 городских округах и 8 муниципальных районах региона, а также жители Белгородской области (n = 500). Их мнение выяснялось с помощью анкетного опроса по методике квотной выборки. Кроме того, для уточнения результатов были проведены экспертный опрос (n = 30) и глубинное интервьюирование 10 экспертов в сфере местного самоуправления. В качестве экспертов выступили руководители государственных органов и органов местного самоуправления, ученые, специализирующиеся в данной сфере.

Проводя исследование, мы учитывали крайнюю сложность рассматриваемых проблем. Несмотря на то что в массовом общественном сознании сформированы довольно устойчивые представления о содержании неформальных действий и взаимодействий и им практически всегда дается бытовая этическая оценка, открытый дискурс об их содержании и, главное, последствиях, как правило, отсутствует. Менее всего склонны вести его те, кто применяет подобные практики, – руководители и муниципальные служащие. Образ-стереотип неформальных практик в публичном дискурсе чаще всего несет в себе негативные характеристики, хотя латентные оценки вполне

могут быть позитивными. И если молодые работники с относительно небольшим стажем профессиональной деятельности еще готовы обсуждать эту проблему, то для «ветеранов» эта тема в некотором роде является «табуированной».

В силу данного обстоятельства большое значение приобретает интерпретация полученных результатов с опорой на материалы исследований других авторов. В частности, нами использовались данные следующих исследований: «Проблемы дисфункциональности института местного самоуправления», проведенного под руководством И.С. Носачева (n = 60 экспертов из числа сотрудников муниципальных органов власти Ставропольского края) в мае – августе 2013 г.; «Профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих», осуществленного в 2005 г. в Белгородской области Белгородским институтом государственного и муниципального управления под руководством В.М. Захарова (n = 652 муниципальных служащих и 290 государственных служащих).

Исследование подтвердило исходную гипотезу, согласно которой неформальные практики в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления имеют широкое распространение. Об этом заявили 70 % экспертов и 64 % муниципальных служащих. Примечательно – и данное обстоятельство подтвердило наши исходные предположения, – что чаще всего затруднялись или отказывались ответить на вопрос респонденты старше 50 лет (56 %).

В результате социологических опросов было выявлено, что мнение государственных и муниципальных служащих, особенно по так называемым «деликатным» проблемам, т. е. не имеющим однозначного толкования (например, имитации в управлении), чаще всего расходится с мнением экспертов. Последние обычно значительно откровеннее в своих суждениях. Но в нашем случае показатели довольно близки, что дает основание считать их достаточно объективными и сделать вывод о массовости неформальных практик на уровне местных администраций.

Правда, возникает вопрос, что респонденты относят к этим практикам. Анализ показал: в данную группу решений и действий муниципальные служащие чаще всего включают прием на муниципальную службу по протекции (44 %), лоббирование интересов (28), обсуждение решения в узком кругу близких людей (18), обращение за советом к друзьям и знакомым (17), использование муниципальной собственности в личных целях (15), организацию кампаний по пропаганде необходимого решения в СМИ (12 %). По мнению экспертов, к числу наиболее типичных неформальных практик следует отнести лоббирование интересов (46 %), прием на муниципальную службу по протекции (40), обращение за советом к родственникам, друзьям и знакомым (37), использование муниципальной собственности в личных целях (27 %).

Как следует из полученного распределения, мнения экспертов и муниципальных служащих в данном случае не совпадают. Но несовпадение проявляется главным образом в количественных различиях за счет того, что 20 % муниципальных служащих предпочли не отвечать на вопрос. Это весьма показательно и еще раз подтверждает, что тема неформальных практик рассматривается значительной частью муниципальных чиновников как весьма скользкая, не подлежащая публичному обсуждению, даже если речь идет всего лишь о социологических опросах. В качественном отношении различия не принципиальны. В отношении трех наиболее часто применяемых практик они связаны с тем, что «муниципалы» на третье место ставят обсуждение решения в узком кругу близких людей, эксперты – использование муниципальной собственности в личных целях.

Представляется, что и в этом случае сравнительно низкая доля муниципальных служащих, указавших использование муниципальной собственности в личных целях, определяется нежеланием затрагивать тему, связанную с прямым нарушением закона. Важно другое: в отношении двух наиболее часто упоминаемых практик мнение обеих групп респондентов совпадает, хотя порядок их расположения в иерархии ответов различен. Судя по всему, наиболее часто применяемыми неформальными практиками являются протекционизм и nepотизм в кадровой работе, а также муниципальный лоббизм.

Острота обеих проблем довольно очевидна. На протяжении многих последних лет, по мнению А.Е. Чириковой, тенденция подбора и продвижения муниципальных служащих с опорой на неформальные практики не только не уменьшается, но остается неизменной или даже нарастает [11, с. 72]. Эта тенденция довольно болезненно воспринимается и населением, и многими муниципальными служащими, поскольку лишает их возможности честной профессиональной конкуренции. Впрочем, степень несогласия с практиками протекционизма и nepотизма как муниципальных служащих, так и российских граждан в целом не следует переоценивать.

Показательно, что в ходе опроса населения выяснилось: граждане наиболее недопустимыми в муниципальном управлении считают использование муниципальной собственности в личных целях (53 %); шантаж лица, принимающего решение (50); подкуп с целью продавливания необходимого решения (47 %), тогда как прием на муниципальную службу по протекции оценили негативно лишь 20 % респондентов. Следовательно, образ мыслей россиян в значительной мере

комплементарен практикам протекционизма и nepoтизма. Они довольно органичны в отечественной культуре управления, для которой всегда была значима традиция формирования социального капитала по семейно-родственной модели, обеспечивающей успех за счет опоры на земляков, родственников, в крайнем случае – «однокашников» [12]. Именно она довольно часто воспроизводится в современных муниципалитетах, имея далеко не однозначные последствия, как и неформальные практики в целом.

Эту неоднозначность неоднократно отмечали участники глубинного интервью. Довольно типичными были следующие суждения: *«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 достаточно успешно»* (мужчина, муниципальный руководитель); *«Неформальные отношения могут быть как позитивными, так и негативными. Негативные результаты бывают там, где есть кумовство и коррупция, но здесь необходимо быть искренним человеком и делать все во благо населения»* (женщина, руководитель государственного органа).

«Муниципалы» тотально не отрицают неформальные практики. Даже протекционизм воспринимается ими негативно только тогда, когда он переходит некую меру, определяемую как «кумовство», которое обычно увязывается с коррупцией. Критерием, который позволяет говорить о нарушении меры, является успешное решение проблем местного сообщества. Так, на вопрос, согласна ли она с тем, что использование неформальных отношений в муниципальном управлении всегда дает негативные результаты, женщина – руководитель муниципального образования довольно уверенно отвечает: *«Не согласна. Как уже говорила, сама сталкивалась с ситуацией, когда использование неформальных отношений было единственным выходом, но, повторюсь, все в рамках закона»*. И ее позицию в целом поддержали восемь из десяти экспертов.

Еще сложнее воспринимается практика лоббизма, который до настоящего времени не институционализирован в России. Показательно, что в ходе интервью специалисты-эксперты не смогли привести примеры лоббистской деятельности на муниципальном уровне. Однако, несмотря на это, они, как и муниципальные чиновники, отнесли ее к числу наиболее распространенных неформальных практик. Представляется, что такое отношение является следствием недостаточно ясного представления о содержании лоббизма.

Экспертное исследование «Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом», проведенное К.О. Магомедовым среди муниципальных служащих (n = 765; май – июнь 2012 г.), подтверждает данное обстоятельство. Респонденты в ходе исследования оценивали лоббизм как вид коррупционных связей (43,9 %), способ слияния интересов местной власти и бизнеса (35,5), форму цивилизованного взаимодействия местной власти и бизнеса (19,5), криминализованное сообщество по предоставлению определенных услуг (14,7), канал прямого воздействия местного сообщества на муниципальные органы власти (13,8 %) [13, с. 104].

По многим позициям (не только в отношении лоббизма), связанным с определением неформальных практик, муниципальные служащие не имеют четкого мнения. Так, в ходе нашего исследования, преобладающей стала точка зрения, согласно которой они представляют собой неправомерные практики, не имеющие отчетливо выраженной негативной направленности (56 % респондентов), 31 % участников не смогли сформулировать свое отношение к ним, а 12 % были убеждены: неформальные практики представляют собой явно негативные действия (остальные – 1 % – выбрали иные варианты суждений).

Недостаточная определенность в квалификации содержания неформальных практик не препятствует их применению. Более того, все эксперты высказали убеждение, что в настоящее время в системе муниципального управления без неформальных практик нельзя обойтись. Типичным выглядит следующее суждение эксперта: *«На сегодняшний день обойтись без неформальных практик невозможно. Такая уж сложилась система управления»* (мужчина, ученый).

Возникает естественный вопрос: чем мотивировано применение неформальных практик в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления?

Результаты исследования позволяют разделить мотивации на четыре группы. Во-первых, это мотивы институционального характера, связанные с незавершенностью процесса институционализации местного самоуправления. К ним относятся ссылки на несовершенство законодательства о местном самоуправлении, объяснения своих действий попытками обойти бюрократические процедуры. Их в совокупности указывают 68 % муниципальных служащих и 70 % экспертов (участники исследования могли указать несколько мотивов). Подобные объяснения не лишены оснований, поскольку, несмотря на то что законодательство о местном самоуправлении постоянно корректируется и в целом совершенствуется, специалисты отмечают: даже последний № 136-ФЗ

имеет «очевидные недостатки» [14, с. 13], а заявления о чрезмерной бюрократизации исполнительных органов местного самоуправления стали общим местом. В.В. Маркин, обращая внимание на оба указанных обстоятельства, пишет: «Процесс институционализации МСУ является весьма сложным и нелинейным. В нем наблюдаются моменты как 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, т. е. муниципальным чиновникам» [15, с. 31].

Если принять во внимание широкую распространенность бюрократических технологий на местном уровне, следует признать, что представления о неформальных практиках как о способе компенсировать недостатки институционализации местного самоуправления будут довольно долго сохраняться в сознании местных руководителей и чиновников.

Во-вторых, мотивы процессуального характера, связанные со ссылками на сложившийся в системе муниципальной службы стиль управления, а также на традиции, принятые в местном обществе. Их в совокупности указывают 53 % муниципальных служащих и 93 % экспертов. Действительно, в отечественных условиях вполне обычной является практика выстраивания отношений, как межличностных, так и деловых, на базе не институционализированных норм, но так называемых «понятий», в основе каждого из которых лежит конвенция, освященная обычаем, зачастую нигде не зафиксированная. Возможно, такая практика имеет глубинные основания в отечественной социокультурной традиции, в которой еще со времени митрополита Илариона преобладало скептическое отношение к формальному закону [16]. Но следует иметь в виду, что жизнь по «понятиям» фактически отрицает безусловность нравственных норм, воспроизводя тем самым традиции криминальной субкультуры, хорошо описанные в свое время В. Шаламовым [17].

В-третьих, мотивы функциональной целесообразности, выражающиеся в том, что неформальные действия в российской реальности, как правило, приводят к успеху там, где действия, осуществляемые в соответствии с принятыми нормами, не эффективны. Показательно: в ходе нашего исследования большинство из тех, кто прибегал к этим действиям (67 %), указали – проблему удалось полностью решить, а 15 % отметили, что вопрос был решен частично. В ходе глубинного интервью довольно типичными были следующие мнения экспертов, описывающих свой опыт применения неформальных практик: *«Применял неоднократно. Преимуществ много, в частности гарантированное качество решения вопроса. Проблема одна: применяются они тогда, когда буксуют существующие правовые механизмы решения проблем из-за бюрократизма, несовершенства правового поля, недостатков финансирования и т. д.»* (мужчина, руководитель муниципального образования); *«Да, случалось, и это привело к ускорению решения проблемы. Недостатков в своем случае не вижу, а если говорить в целом, то зависит от ситуации. Если они применяются в личных корыстных целях, то, соответственно, – это и есть недостаток»* (мужчина, руководитель муниципального образования).

В-четвертых, мотивы гипертрофированного эгоизма чиновника, заключающегося в стремлении использовать неформальные практики для личной выгоды, которая, впрочем, обычно маскируется мнимой заботой о благе муниципального образования, а личный интерес руководителя или чиновника трактуется как общественный. В этом случае неформальные практики чаще всего носят криминально-теневой характер. В ходе исследования на наличие данных мотивов указали 12 % муниципальных служащих и 27 % экспертов.

Таким образом, мотивация муниципальных служащих к использованию неформальных практик довольно разнообразна по своим основаниям, формам и последствиям. При этом особенно важно, что современные муниципальные чиновники в рамках любого местного сообщества, как доказывал в свое время И.Н. Воронин, образуют специфическую корпорацию [18], неотъемлемым элементом которой является особая субкультура, представляющая собой виды деятельности, ментальные и ритуальные практики, которые формируют ценностный локальный мир, оппонирующий базовой (материнской) культуре местного сообщества, и детерминируют индивидуальные и коллективные стереотипы поведения, воплощенные в знаково-символических формах, социокодах, формах сознания и моделях личностной идентичности.

Несмотря на то что доля муниципальных служащих в общей численности населения муниципальных образований относительно невелика, этот вид субкультуры играет важную роль. Прежде всего потому, что его носители контролируют значительные ресурсы и, используя их, способны предлагать (и даже иногда навязывать) свои образ и стиль жизни в качестве образцов для окружающих. И, несмотря на то что в целом имидж муниципальной власти и ее представителей, как правило, содержит в себе ряд негативных характеристик (социологические исследования Е.А. Захаровой, проведенные в Воронежской области в 2012–2014 гг., в частности, показали, что

отношение населения к деятельности муниципальных служащих по региону в целом не является комплементарным, так как более 52 % опрошенных дали отрицательную оценку их деятельности, 34 % – положительную, 14 % затруднились с ответом [19, с. 74]), многими молодыми людьми работа в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления рассматривается как реальный социальный лифт, а образ жизни, репрезентируемый «муниципалами», воспринимается в качестве хотя и не всегда одобряемого, но способствующего достижению успеха.

Сегодня можно утверждать, что субкультура муниципальных служащих чрезвычайно сложна по своему составу, включает в себя нередко неоднородные и на первый взгляд исключаящие друг друга элементы. К числу таких элементов относятся формальные и неформальные практики, которые, несмотря на кажущуюся несовместимость, сосуществуют и взаимно дополняют друг друга, не только порождая внешние и внутренние коллизии, но в конкретных ситуациях формируя синергетический управленческий аспект. Поэтому крайне важно научиться регулировать неформальные процессы в органах местного самоуправления. Исходными пунктами при этом служат адекватная оценка и компетентное обсуждение – т. е. «вывод из тени» рассматриваемого феномена, поскольку эффект замалчивания, как правило, приводит к наиболее негативным последствиям для муниципального образования, его администрации и конкретных носителей.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта «Неформальные практики принятия управленческих решений в системе муниципального управления» (№ 16-36-00344).
2. Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. 804 с.
3. Барсукова С.Ю. Неформальные практики в реализации национального проекта АПК // Социологические исследования. 2008. № 3. С. 43–51.
4. Луман Н. «Что происходит?» и «Что за этим стоит?». Две социологии и теория общества // Современная немецкая социология: 1990-е годы / под ред. В.В. Козловского, Э. Ланге, Х. Харбаха. СПб., 2002. С. 27–50.
5. Helmke G., Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Perspectives on Politics. 2004. Vol. 2, no. 4. December. P. 725–740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.
6. Социология молодежи : энцикл. слов. М., 2008. 608 с.
7. Каменева Т.Н. Трансформация семейно-брачных практик в российском обществе риска : дис. ... д-ра социол. наук. Курск, 2016. 435 с.
8. Стратегия «Формирование регионального солидарного общества» на 2011–2025 гг. Белгород, 2011. 42 с.
9. Марков В.А., Ершов А.Н., Корженко В.Ю. Проблемы и перспективные подходы к организации муниципального развития в России // Власть. 2016. № 1. С. 15–22.
10. Агибалов Ю.В. Местное самоуправление в Воронежской области: этапы становления и развития : монография. Воронеж, 2014. 80 с.
11. Чирикова А.Е. Исполнительная власть в регионах: правила игры формальные и неформальные // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 71–80.
12. Бражник Г.В. Формирование и воспроизводство социального капитала сельского населения : дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2014. 212 с.
13. Магомедов К.О. Профессионально-адаптационные проблемы в муниципальной службе Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1. С. 99–105.
14. Агибалов Ю.В. Правовое регулирование муниципального управления в Российской Федерации: практика, проблемы и направления совершенствования // Власть. 2016. № 3. С. 12–16.
15. Маркин В.В. Местное самоуправление vs местное управление: социологический дискурс // 20 лет местному самоуправлению в современной России: тенденции и практика регионального развития : сб. материалов науч. конф. преподавателей и студентов. Воронеж, 2015. С. 8–30.
16. Златоструй. Древняя Русь X–XIII веков / авт.-сост. А.Г. Кузьмин, А.Ю. Карпов. М., 1990. 304 с.
17. Шаламов В.Т. Очерки преступного мира : сборник рассказов. М., 2009. 576 с.
18. Воронин И.Н. Управление развитием корпоративных отношений в исполнительных органах местного самоуправления города (на материалах Волгоградской области) : дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2007. 179 с.
19. Захарова Е.А. Профессионализация муниципальной службы как фактор формирования положительного имиджа органов местного самоуправления у населения (на материалах Воронежской области) : дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2016. 224 с.

References:

- Agibalov, YuV 2014, *Local government in Voronezh region: establishment and development stages*, monograph, Voronezh, 80 p., (in Russian).
- Agibalov, YuV 2016, 'Legal regulation of municipal government in the Russian Federation: practice, problems and areas for improvement', *Vlast'*, no. 3, pp. 12-16, (in Russian).
- Barsukova, SYu 2008, 'Informal implementation practices of the national project of the agro-industrial complex', *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, no. 3, pp. 43-51, (in Russian).
- Brazhnik, GV 2014, *Development and reproduction of the social capital of the rural population*, PhD thesis, Belgorod, 212 p., (in Russian).
- Chirikova, AE 2004, 'The executive power in the regions: the formal and informal rules of the game', *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 3, pp. 71-80, (in Russian).
- Development strategy for regional solidarity society for 2011-2025* 2011, Belgorod, 42 p., (in Russian).
- Helmke, G & Levitsky, S 2004, 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 4, December, pp. 725–740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.

- Kameneva, TN 2016, *Family and marriage practices transformation in the Russian risk society*, D.Phil. thesis, Kursk, 435 p., (in Russian).
- Kuzmin, AG & Karpov, AYu (comps.) 1990, *Works by Ioann Zlatoust. Ancient Rus of the 10th-13th centuries*, Moscow, 304 p., (in Russian).
- Luhmann, N, Kozlovsky, VV, Lange, E & Harbach, H (eds.) 2002, "What's going on?" and "What's behind this?". Two sociology and the theory of society', *Sovremennaya nemetskaya sotsiologiya: 1990-e gody*, St. Petersburg, pp. 27-50, (in Russian).
- Magomedov, KO 2012, Professional adaptive problems in the municipal service of the Russian Federation', *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*, no. 1, pp. 99-105, (in Russian).
- Markin, VV 2015, 'Local government vs. local control: a sociological discourse', *20 let mestnomu samoupravleniyu v sovremennoy Rossii: tendentsii i praktika regional'nogo razvitiya: sb. materialov nauch. konf. prepodavateley i studentov*, Voronezh, pp. 8-30, (in Russian).
- Markov, VA, Ershov, AN & Korzhenko, VYu 2016, 'Problems and promising approaches to the municipal development in Russia', *Vlast'*, no. 1, pp. 15-22, (in Russian).
- Shalamov, VT 2009, *Essays on the underworld: a collection of short stories*, Moscow, 576 p., (in Russian).
- Sociology of youth: encyclopedic dictionary* 2008, Moscow, 608 p., (in Russian).
- Voronin, IN 2007, *Corporate relations development management in executive bodies of local government of the city (by a case study of Volgograd region)*, PhD thesis, Belgorod, 179 p., (in Russian).
- Weber, M 1990, *Selected works*, Moscow, 804 p., (in Russian).
- Zakharova, EA 2016, *Professionalization of the municipal service as a factor of building the positive image of local government bodies among the population (by a case study of Voronezh region)*, Belgorod, 224 p., (in Russian).