

ИМИТАЦИИ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Зимин М. В.¹, Виняр В. А.²

¹ ГОУ ВПО «Липецкий государственный технический университет», Липецк, Россия (398600, г. Липецк, ул. Московская, д.30), e-mail: mz2011.1978@mail.ru

² ФГАО ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», Белгород, Россия (308015, Белгородская обл., г. Белгород, ул. Победы, д. 85), e-mail: vinyar@bsu.edu.ru

В статье исследуется проблема имитаций в муниципальном управлении. Под имитациями понимается система действий административно-управленческого характера, в ходе которых осуществляется замещение реальных управленческих целей симулякрами, осуществляется ряд ритуальных действий, якобы направленных на их реализацию, и презентуются мнимые результаты управленческого процесса. Отмечается, что практики подобного рода становятся все более типичными для муниципального управления современной России. Популярность их является результатом действия комплекса условий, среди которых целесообразно выделить социокультурные, институциональные и субъективные условия. В статье приведены результаты социологического исследования, включающего опрос населения, муниципальных служащих Белгородской области, а также экспертов. Авторы приходят к выводу, что имитации во многих случаях являются своего рода защитной реакцией муниципальных чиновников на массированное распространение формально-бюрократических отношений, предполагающих бесконечные бумажные потоки, заседания, совещания, встречи, отчеты и доклады, программы и планы, акты и протоколы, проверки и ревизии, инструкции и регламенты.

Ключевые слова: постмодерное общество, виртуализация, имитации, муниципальное управление.

IMITATIONS IN THE SYSTEM OF MUNICIPAL MANAGEMENT

Zimin M. V.¹, Vinyar V. A.²

¹ Lipetsk State Technical University, Lipetsk, Russia (398600, Lipetsk, Moskovskaya street, 30), e-mail: mz2011.1978@mail.ru

² Belgorod State University, Belgorod, Russia (308015, Belgorod, Pobeda street, 85), e-mail: vinyar@bsu.edu.ru

The problem of imitations in municipal management is analyzed in the article. Imitations are a system of actions of administrative character when the real administrative purposes are substituted for the simulacrums, the ritual actions are carried out and the demonstration results of administrative process are presented. It is noted that this sort of practices come more and more typical for municipal management of modern Russia. Their popularity is a result of action of a complex of conditions among which sociocultural, institutional and subjective conditions. The article presents results of sociological research which including interviews of the population, the municipal employees and experts of Belgorod region. Authors come to a conclusion that imitations in many cases are the protective reaction of municipal officials to the massed distribution of the formal and bureaucratic relations assuming infinite paper streams, sittings, conferences, meetings, reports, programs and plans, acts and protocols, checks and audits, instructions and regulations.

Key words: postmodern society, virtualization, imitations, municipal management.

Новое качественное состояние, достигнутое современными обществами, философы и социологи нередко определяют как постмодерн. Его отличительные признаки можно обнаружить в сферах политики, экономики, культуры и социальной сфере. В современной социологии данное понятие отражает характер и тенденции изменений в социокультурных, экономических и политико-идеологических отношениях и процессах под воздействием современного этапа научно-технической и информационной революции [7; с. 137].

Характерной чертой общества постмодерна является виртуализация – процесс замещения институционализированных практик симуляциями. Виртуализация получает теоретическое обоснование в форме идей «утраты реальности», разработанных в трудах

Ж. Бодрийяра, Ж. Делеза, Ж.-Ф. Лиотара, А. Турена. Именно они предложили концепцию общества постмодерна, в котором реальная жизнь подменяется симулякрами – все более тонкими имитациями реальности. По мнению идеологов постмодерна, в современном обществе происходит масштабная симуляция, подмена традиционных ценностей понятиями о них – знаками и символами. В качестве новой системы ценностей и интересов знаки и символы навязываются социуму в форме базовых системообразующих характеристик, смыслов, информационных кодов.

Российский ученый Д. Иванов считает, что в эпоху постмодерна индивид, погружаясь в виртуальную реальность симуляций, во все большей степени воспринимает мир как игровую среду, сознавая ее условность, управляемость ее параметров и возможность выхода из нее [6; с. 40]. То есть на смену социальной реальности приходит реальность виртуальная. Превращение социальной реальности в эфемерную и нестабильную явно коррелирует с возрастанием в жизни людей роли различного рода имитаций – стереотипов и образов реальности, замещающих саму реальность [10; с. 4].

В настоящее время в публицистической литературе все чаще встречаются понятия «имитация демократии», «имитация выборов», «имитация институтов». Проблему имитаций в различных сферах жизнедеятельности общества обсуждают и политические деятели, и чиновники всех уровней управления.

Т. А. Шалюгина рассматривает имитацию как явление и как процесс [10; с. 28]. Имитация как явление проявляется в искажении социальной определенности, то есть происходит подмена предметно-смысловой реальности путем конструирования символической социальной реальности, создания видимости, «кажмости». В основе имитации как процесса лежит интенциональность социального действия, способствующего: а) символической легитимизации властных субъектов посредством реализации имитационных практик; б) выявлению отношения «массового человека» к власти (если он принимает «квазипарламент», «квазимодернизацию», «квазивыборы», следовательно, доверяет власти и не считает все эти «артефакты» иллюзорными) [10; с. 28].

В своем выступлении на заседании Государственной думы VI созыва 08 мая 2012 года Председатель партии «Справедливая Россия» Николай Левичев отметил, что четыре «И» (институты, инфраструктура, инновации, инвестиции), обозначенные Президентом РФ Д. А. Медведевым как своеобразные направления развития [3], «так и не стали основой экономического развития страны. Зато в полной мере проявило себя пятое «И» – имитация» [4].

В настоящее время имитация становится характерной чертой как политической системы, так и системы управления, что существенно меняет их содержание. Используются имитационные практики и на муниципальном уровне.

В силу того, что муниципальное управление является наиболее приближенным к населению, а результаты деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) непосредственно отражаются на уровне и качестве жизни граждан, то феномен имитаций рассмотрен нами применительно к данному уровню управления. Под имитациями в муниципальном управлении будем понимать систему действий административно-управленческого характера, в ходе которых осуществляется замещение реальных управленческих целей симулякрами, осуществляется ряд ритуальных действий, якобы направленных на их реализацию, и презентуются мнимые результаты управленческого процесса. Как справедливо отметил в своем интервью глава городского округа г. Мегион А. А. Кузьмин: «Чиновники должны добиваться конкретных результатов в решении вопросов городской жизни, а не создавать видимость работы» [8; с. 86]. Круг имитаций, применяемых органами и должностными лицами местного самоуправления в своей деятельности, предельно широк. К ним можно отнести имитацию ценностей, имитацию смыслов, имитацию функций, имитацию действий, имитацию коммуникаций. Распространяясь практически на все компоненты управленческого процесса, имитации в настоящее время приобретают самостоятельное значение. Они реализуются не только в виде масштабных технологических моделей, но становятся важнейшей составляющей бюрократического мировоззрения, имманентно заключающего в себе возможность подобных действий [1; с. 26].

С целью анализа имитаций в системе муниципального управления в 2011 году было проведено социологическое исследование «Имитационные практики в муниципальном управлении: сущность, механизмы, социальные следствия». Респондентами выступили муниципальные служащие Белгородской области (N=450 человек), население (N=700 человек), а также эксперты (N=30 человек). Среди задач, поставленных для достижения цели, были: определение доминирующих в массовом сознании населения ценностей и установок относительно ключевых институтов и практик муниципального управления, выявление факторов формирования, масштабов распространенности и форм проявления имитаций в муниципальном управлении. Необходимо отметить, что проблематика имитаций относится к числу сложных тем, в ходе анализа которых возникает комплекс социально-психологических барьеров, особенно значимых для такого объекта исследования как муниципальные служащие. Указанная группа респондентов принимает участие в исследовании при наличии изначально сформулированных ценностно-целевых установок, предполагающих абсолютное

соответствие формальным требованиям бюрократической системы. В данной ситуации мы имеем дело с мнимой (ускользающей) реальностью, представляющей собой плод бюрократического творчества.

В настоящее время проблема имитаций в государственном и муниципальном управлении является настолько очевидной, что постановка ее не требует специальных доказательств. Среди экспертов, опрошенных нами в рамках исследования, 71,88 % согласны с утверждением о том, что имитации в управлении с каждым годом получают все большее распространение. Это, по их мнению, обусловлено недостаточной эффективностью управления на всех уровнях (46,88 %), снижением уровня профессионализма государственных и муниципальных служащих (25,00 %), недоверием населения местным органам власти и управления (15,63 %), низким уровнем их открытости (9,38 %).

На муниципальный уровень управления сегодня возложены необычайно сложные задачи как в институциональном (новизна и сложность законодательных норм), так и в экономическом плане (резкий дефицит средств, отведенных на выполнение возложенных на муниципалитеты обязательств, который мягко именуют «необеспеченным мандатом») [9; с. 10]. Ситуация осложняется еще и тем уровнем контроля, буквально пошагового, и недоверия к их действиям со стороны региональных и федеральных органов власти и управления. По мнению муниципальных чиновников, работа над отчетами («бумажками») стала их основной деятельностью, а некоторые процедуры превратились в мучительные головоломки. Вот типичное высказывание муниципального чиновника на одном из интернет-форумов: «... я вам так скажу, что работы стало в 2009 году просто в разы больше, а штат не увеличивают. При этом большинство работы, надо заметить, глупой и никому в итоге не нужной, но на выполнение которой надо тратить кучу времени...» [9; с. 10]. Складывается ситуация, когда главным требованием к работе муниципальных служащих является быстрое и безапелляционное реагирование на бюрократические запросы, зачастую не связанное с логикой служебной деятельности. В частности, 64,67 % опрошенных нами муниципальных служащих согласились с утверждением, что с каждым годом количество формальных требований к их деятельности увеличивается. По мнению 30,00 % респондентов, это проявляется, прежде всего, в увеличении количества планов и отчетов; 22,67 % – доли «бумажной работы». Несмотря на то, что каждый четвертый служащий считает эту работу бесполезной, лишь 3,78 % респондентов пытаются противостоять этому.

Безусловно, некоторые из таких действий оправданы усложнением задач управления, внедрением новых технологий, необходимостью регламентации функций. Но многие из них не имеют под собой реальной основы. И показательно, что в ходе исследования 56,67 % муниципальных чиновников признали, в частности, что им приходилось составлять никому

не нужные планы мероприятий, программы, отчеты. При этом треть респондентов указала, что выполняет такую работу иногда, а каждый седьмой служащий – довольно часто. Ориентация на формальные процедуры создает предпосылку для устранения из процесса управления смыслов, подмены их нормативно-закрепленными ритуалами.

Практика показывает, что, несмотря на самостоятельность в принятии и реализации управленческих решений ОМСУ, на муниципальном уровне разрабатывается, принимается и реализуется большое количество программ, рекомендованных к принятию региональными органами управления. Так, одним из пунктов региональных целевых программ часто является: «рекомендовать ОМСУ разработать и утвердить подобные программы». Для муниципалитетов это является, как правило, указанием к действию. И большинство муниципальных чиновников вынуждено тратить время и силы на подготовку программ, планов, отчетов, справок и другую работу, так сказать «на корзину для бумаг». Таким образом, реальная практика регламентации работы муниципальных служащих и требований к их деятельности настраивает их в основном на выполнение работы, слабо связанной с реальными интересами и потребностями населения.

Опрос также выявил, что вместе с увеличением количества различных планов, программ, отчетов растет и количество мероприятий, проводимых ОМСУ. С этим согласилось 71,33 % муниципальных служащих. По мнению опрошенных, это обусловлено, во-первых, увеличением количества принимаемых программ (32,22 %), во-вторых, поручениями руководителя (18 %), в-третьих, необходимостью отчитываться о проделанной работе (13,56 %). Примечательно, что на вопрос: «Кто заинтересован в том, чтобы увеличивалось количество проводимых мероприятий?», – треть респондентов указала на органы местного самоуправления. На втором месте – население (19,11 %), на третьем – государство (13,11 %). Следовательно, во многих случаях органы местного самоуправления работают «сами на себя»: сами создают программы, в соответствии с которыми увеличивается количество мероприятий, сами их реализуют, а все для того, чтобы исполнить поручение руководителя и отчитаться о проделанной работе. При этом 46,22 % респондентов уверены в пользе проводимых мероприятий.

Особо стоит отметить все возрастающее количество проверочных мероприятий, проводимых в муниципалитетах различными органами контроля. При этом зачастую контрольные, проверочные, а по их результатам – и карательные мероприятия приобретают характер кампанейщины. Так, например, на 458 муниципальных образований Курганской области в 2010 году пришлось 9834 проверки различных органов государственной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями; общее количество контролируемых ОМСУ органов превышает два десятка [5]. В частности, в ходе проведенного исследования,

почти половина (48,44 %) муниципальных служащих указала на то, что количество проверок за последние два–три года возросло. При этом 62,56 % респондентов считают, что проверки контролирующих органов отвлекают от решения первоочередных задач. Допустимо утверждать, что вал предписаний, запросов, проверок – обоснованных и часто необоснованных – фактически дискредитирует органы и должностных лиц местного самоуправления в глазах жителей, создает ложное представление граждан относительно возможностей местной власти, что в конечном итоге подрывает ее авторитет. Но, что не менее существенно, чиновники, вынужденные ориентироваться на соблюдение формальных требований контролирующих органов (а значительная часть таких требований носит именно формальный характер), вместо решения реальных проблем занимаются улучшением показателей, востребованных проверяющими.

Фиксируемые общественным мнением имитации являются одной из причин высокого уровня неудовлетворенности населения работой органов местного самоуправления. Исследование выявило, что большую часть опрошенных жителей городов и районов области не устраивает (57,28 %) работа ОМСУ. Среди основных причин этого респондентами были выбраны следующие: почти поровну процентов получили варианты «изображают бурную деятельность, а на самом деле ничего не делают» (21 %) и «представляют интересы не населения, а свои собственные» (20,43 %); 17,71 % – указали на то, что ОМСУ не отзываются на нужды и проблемы населения. При этом более половины (54,43 %) опрошенных граждан считают, что ОМСУ способствуют решению проблем жителей в незначительной степени, каждый пятый (20,57 %) убежден, что вообще не способствуют.

Чаще всего основанием для подобных оценок служит личный опыт: из 36,29 % респондентов, обращавшихся в ОМСУ в течение последнего года, лишь 3 % указали, что их проблема была полностью решена, 33,29 % – либо не была решена, либо решена частично. Стоит отметить, что не только результат, но и процесс решения вопроса при обращении в органы местного самоуправления формирует представления граждан как в целом о работе местной власти, так и о работе отдельных муниципальных служащих. Таким образом, в сознании людей формируется образ типичного муниципального служащего-бюрократа. Населению в рамках исследования было предложено из списка выбрать положительные и отрицательные качества, наиболее свойственные муниципальным служащим современной России. Примечательно, что граждане чаще выбирали отрицательные качества муниципальных чиновников. Так, почти половина респондентов (45,14 %) затруднилась выбрать положительные характеристики. Среди отрицательных качеств первые три места заняли такие как «безразличное, неуважительное отношение к людям» (42,43 %), «имитация деятельности» (37,43 %), «покровительство руководства» (27,29 %).

Как справедливо отмечает В. П. Бабинцев, «имитация бурной деятельности – одна из типичных черт бюрократического управления. И типичность ее нашла свое выражение даже в том, что аббревиатура «ИБД» представляет собой своеобразный маркер в повседневных коммуникациях служащих, свидетельствующий о принадлежности контрагентов к одной профессиональной корпорации» [1; с. 24]. В том, что имитации сегодня являются неотъемлемым элементом современного муниципального управления, уверены и эксперты (71,88 %), и население (67,43 %). С данным утверждением согласилась и треть муниципальных чиновников. Это дает нам основание утверждать, что проблема «имитационной деятельности» муниципальных органов власти и управления осознается как представителями общества и экспертного сообщества в частности, так и самими управленцами. Необходимо отметить, что имитации во многих случаях являются своего рода защитной реакцией муниципальных чиновников на массированное распространение формально-бюрократических отношений, предполагающих бесконечные бумажные потоки, заседания, совещания, встречи, отчеты и доклады, программы и планы, акты и протоколы, проверки и ревизии, инструкции и регламенты. В этом круговороте чиновникам чаще всего не остается времени подумать о сущности своей профессии, о своем призвании, о своем будущем. А именно от его сознания, четкости и глубокой осознанности исполнения профессиональных обязанностей, добросовестного отношения к служебным обязанностям зависят в конечном итоге качество жизни и комфортность проживания граждан на подведомственной территории.

Список литературы

1. Бабинцев В. П. Имитационные практики в государственном и муниципальном управлении // Власть. – 2012. – № 5. – С. 24–29.
2. Бабинцев В. П. Интеллектуальная деконструкция имитационного консенсуса как возможность // Власть. – 2012. – № 6. – С. 25–30.
3. Выступление Дмитрия Медведева на V Экономическом форуме «Россия 2008–2020. Управление ростом» в Красноярске // Российская газета. № 4591 от 16 февраля 2008 г. URL <http://www.rg.ru/gazeta/rg/2008/02/16.html> (дата обращения: 25.05.2012).
4. Выступление Николая Левичева по вопросу назначения Дмитрия Медведева на пост Председателя правительства. URL: http://www.levichev.info/2_2513.html (дата обращения: 25.05.2012).
5. Доклад о развитии местного самоуправления в РФ и задачах ВСМС. – Москва, 2011. URL: http://www.vsmsinfo.ru/doklad_2011.html (дата обращения: 15.05.2012).

6. Иванов Д. Виртуализация общества. – СПб.: «Петербургское востоковедение», 2000. – 96 с.
7. Ирхин Ю. В. Социум и политика в постмодернистском зазеркалье: взгляды, подходы, анализ // Полития. – 2006. – С. 136–161.
8. Портрет на фоне реформ. Интервью с главой городского округа г. Мегион А. А. Кузьминым // Практика муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 86–94.
9. Скалон А. В. Малый город: SWOT-анализ проблемного поля // Региональные исследования. – 2009. – № 6 (26). – С. 10–18.
10. Шалюгина Т. А. Имитация в современном российском обществе: сущность, субъекты воздействия, социальное пространство проявления: Автореф. дис. ... докт. филос. наук. – Ростов-на-Дону, 2012. – 57 с.

Статья подготовлена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы. Соглашение № 14.А18.21.2124.

Рецензенты:

Тарабаева В. Б., д.с.н., профессор кафедры управления персоналом, декан факультета управления и предпринимательства, ФГАО ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.

Бахарев В. В., д.с.н., профессор кафедры социальной работы, ФГАО ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.