

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

DOI: 10.14515/monitoring.2016.3.06

Правильная ссылка на статью:

Моляренко О. А. Теневое государственное и муниципальное управление // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 120—133.

For citation:

Molyarenko O. A. Shadow public administration // Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes. 2016. № 3. P. 120—133.

О. А. Моляренко

ТЕНЕВОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ТЕНЕВОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

SHADOW PUBLIC ADMINISTRATION

*МОЛЯРЕНКО Ольга Андреевна — преподаватель кафедры местного самоуправления департамента государственного и муниципального управления факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Москва, Россия.
E-MAIL: omolyarenko@hse.ru, omolyarenko@gmail.com.
ORCID: 0000-0002-0488-8305*

*MOLYARENKO Olga Andreevna — Lecturer, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, National Research University Higher School of Economics (HSE), Moscow, Russian Federation.
E-MAIL: omolyarenko@hse.ru, omolyarenko@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0488-8305*

Аннотация. Предметом исследования являются неформальные аспекты управленческой деятельности, продуцирующие общественные выгоды. Цель работы — проанализировать причины существования теневой сферы в государственном и муниципальном управлении и показать, что использование чиновниками личных связей имеет не только отрицательные последствия (которые широко обсуждаются в управленческой, научной

Abstract. There is a strong position of informal institutions positive assessment in science literature dedicated to the history of public administration in Russia. Researchers emphasize that the existence of horizontal mechanisms of informal redistribution and the methods of softening the strict regulation made the planned economy of the USSR viable. At the same time informal rules and made with using personal relations managerial decisions in contemporary Russian

и журналистской среде), но и положительные. Неформальное государственное и муниципальное управление анализируется в рамках данной работы с помощью институционального подхода (исследуются неформальные нормы в управленческой деятельности). Базовой предпосылкой является предположение о существовании механизмов, сглаживающих недостатки жесткой вертикально интегрированной структуры публичного управления и последствия одновременно избыточной и пробельной регламентации управленческой деятельности. Подобные механизмы были описаны исследователями применительно к управленческой системе Советского союза. В качестве эмпирической основы использованы интервью с государственными и муниципальными служащими, лицами, замещающими выборные должности местного самоуправления, работниками профильных предприятий моногородов. Материалы были накоплены в процессе участия в летних школах кафедры местного самоуправления департамента государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ и в рамках реализации ряда проектов Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники» (2010—2014 гг.). Мы приходим к выводу, что теневое государственное и муниципальное управление необходимо рассматривать не как локальные случаи дисфункций, а как неизбежно существующую систему норм и отношений, дополняющих формальную регламентацию. Наряду с широко известными причинами данного феномена (неомобильность управления, одновременная неполнота и избыточность регламентации и пр.) мы уделяем особое внимание проблеме отсутствия

public administration are condemned as the signs of corruption system thought several authors admit it as inherent for our national economy.

The empirical basis of the article is the interviews with civil servants, public officials and business representatives, who highlighted the cases of municipal management and local living standards improvement through informal interactions between local and government authorities and between public authorities and business. According to our research, for example, social responsibility of enterprises in Russia is extremely high, but locates in informal area.

The shadow public administration allows authorities to avoid strict and incomplete regulation, to make public administration mobile, to coordinate the activities of public authorities at the municipal unit. In other words, the informal administration appears as a reaction on formal government and municipal management disadvantages: there is an avalanche of challenges that could not be timely tackled through formal rules.

организации горизонтального взаимодействия между органами власти, осуществляющими управление на территории, несоординированности их деятельности.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, теневая экономика, информационный обмен, социальная ответственность бизнеса, личные связи, уровень жизни населения

Keywords: public administration, shadow economy, information exchange, social responsibility, personal relations, local living conditions improvement

Начало активного исследования неформального сектора экономики датируется первой половиной 1970-х гг. Первоначально данное явление рассматривалось как свойственное развивающимся странам, однако в дальнейшем оно было признано повсеместно существующим. С возникновением в экономике институционального течения начался постепенный переход от рассмотрения неформальной экономики как совокупности сегментов, не регулируемых формальными нормами и расположенных вне формальной экономики (структурный подход), к пониманию ее как совокупности неформальных правил, наряду с формальными регулирующими деятельность экономических субъектов (институциональный подход) [Барсукова, 2012].

В рамках структурного подхода полное или частичное функционирование ряда хозяйствующих субъектов вне рамок легальной экономической сферы объясняется целым спектром причин: незаконностью деятельности (криминальная экономика), желанием сократить издержки как финансового (налоговые платежи, страховые отчисления), так и временного (заполнение налоговой и статистической отчетности, регистрационные процедуры, для отдельных видов деятельности — экологические и пожарные проверки) характера, повысить мобильность бизнеса и пр.

Институциональный подход объясняет наличие неформальных норм неизбежной неполнотой формальной регламентации и существованием зазора между формальными правилами и социальными нормами [Барсукова, 2012].

Концептуальная трансформация понятия позволяет исследовать неформальные составляющие вполне официальных сфер деятельности, в частности, государственного и муниципального управления.

Подобное рассмотрение уже осуществлялось рядом исследователей в отношении управления и экономики СССР. Признается неизбежность появления неформальных механизмов горизонтального перераспределения ресурсов в рамках формально вертикально интегрированной системы их распределения [Кордонский, 2006; Кордонский, 2009]. Иначе говоря, исследователи приходят к выводу, что «плановая экономика во многом жизнеспособна благодаря внеплановым регуляторам, умению хозяйственников амортизировать жесткость директив неформальными договоренностями между собой и с властными органами» [Барсукова, 2012: 33]. Отдельные авторы адаптируют эту концепцию

к современным условиям [Barsukova, Radaev, 2012], отмечая, в частности, что успешные компании по борьбе с феноменом, называемым коррупцией, приведут к «остановке» общества [Аузан, 2012; Кордонский, 2012].

В настоящее время государственное и муниципальное управление позиционируется как проистекающий в официальных рамках процесс, а явления, выходящие за пределы легального поля, причисляются к дисфункциям (в основном, как факты коррупционной деятельности).

При рассмотрении теневой компоненты в политической и управленческой системах или на стыке их с бизнесом фиксируются в основном явления, имеющие негативный моральный контекст. В частности, описаны механизмы взаимного влияния и взаимной обусловленности теневой политики и теневой экономики [Барсукова, 2006; Барсукова, 2011], в том числе, на муниципальном уровне [Кордонский, Плюснин, 2011; Кордонский, Плюснин, Крашенинникова, Тукаева, Моргунова, Ахунов, Бойков, 2011], неформальные практики, возникающие в процессе освоения финансирования, выделяемого в рамках государственных программ [Барсукова, 2007] или в рамках судопроизводства [Барсукова, 2008].

Неформальная управленческая деятельность фиксировалась исследователями в форме устных команд и распоряжений (между начальством и подчиненными в рамках одного органа управления, между региональными и муниципальными органами власти) [Барсукова, 2008; Кордонский, Плюснин, 2011].

В данной статье нам, в свою очередь, хотелось бы сконцентрироваться на *положительных* последствиях наличия неформальной компоненты в системе государственного и муниципального управления, вынужденном характере теневой деятельности в условиях пробельности законодательства и несовершенств регламентации.

Напомним и дополним исходные предпосылки. Во-первых, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, административные и должностные регламенты и другие официальные документы, регулирующие управленческие процессы, приводят к немобильности управления. Это подкрепляется существенным объемом правовых пробелов и законодательных коллизий, в связи с чем возникают ситуации, в которых решение актуальных проблем в рамках легального управления невозможно.

Во-вторых, к негибкости государственного и муниципального управления приводят и особенности системы аккумулирования доходов бюджетов всех уровней и распределения межбюджетных трансфертов с целью обеспечения расходов. Не секрет, что поступление большинства средств на счета публично-правовых образований происходит преимущественно в 4 квартале года.

В-третьих, в силу действия ряда принципов, в том числе, конфиденциальности информации, защиты персональных данных и неразглашения первичных статистических данных¹, а также в силу причин технического характера, в отечественной

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Федеральный закон от 29 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Федеральный закон от 29 ноября 2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 18 августа 2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета».

системе государственного управления достаточно слабым оказывается межведомственный информационный обмен. В настоящее время он налажен в рамках системы оказания государственных и муниципальных услуг, но практически не решены проблемы обмена фактографической (базами данных по населению, хозяйствующим субъектам) и статистической информацией [Моляренко, 2014].

В-четвертых, нельзя не отметить проблему низкого качества официальной статистики в разрезе муниципалитетов. Она связана как с ошибками сбора и подсчета показателей, так и с отсутствием регистрации ряда явлений, оказывающих значительное влияние на социально-экономическое положение населения территории (промыслы, маятниковая миграция и пр.). Именно поэтому на местах существуют проблемы, которые не могут быть решены официально, поскольку о них часто знают лишь муниципальные служащие, а государственная власть их просто «не видит».

Под действием этих и ряда иных причин возникают ситуации, когда решение или процесс согласования принятия решения вытесняются из легального поля. Согласно нашим наблюдениям, «в тень» может выноситься, к примеру, сбор и анализ информации о территории или конкретной проблеме, координация деятельности ведомств (территориальных органов исполнительной власти и их отделов в муниципалитетах), резервный ресурсный фонд муниципального образования, стимулирование социальной ответственности бизнеса.

Перейдем к описанию примеров неформальных управленческих процессов или решений, приводящих к повышению качества жизни на территории (сведения получены в рамках интервью с государственными и муниципальными служащими²).

Пример 1: Мобильный финансовый фонд муниципальных образований

Руководитель Управления Федеральной налоговой службы по Новосибирской области констатировал, что ряд муниципальных образований вместо того, чтобы сотрудничать с налоговыми инспекциями, легализуя неформальную экономику, предпочитают использовать серые предприятия как источники ресурсов в случае непредвиденных ситуаций:

«Налоговой сложно проверить количество метров, автомобилей и т. д. Поэтому следить за хозяйствующими субъектами она поручает муниципалитетам — требуется информационный обмен. Но часто налоги заменяются спонсорской помощью — «самоналогообложением», скрытой формой взимания налогов. Бизнесу легче починить крышу для муниципалитета подешевле, чем раскрывать сведения о финансовом состоянии перед налоговой. По нашим оценкам, если бы, скажем, НДСЛ собирался эффективно, это бы как минимум в 2 раза увеличило бюджеты муниципальных образований».

Отметим, что если органы местного самоуправления укажут налоговым органам на незарегистрированное предприятие, последнее либо полностью прекратит свою деятельность, либо перейдет в официальную сферу. Второй вариант действительно приведет к повышению доходов местного бюджета (в основном, поступлений от НДСЛ) в краткосрочном периоде, однако, как замечено на практике, уже в следующем бюджетном году объем региональных трансфертов выравнивающего характера (дотаций) будет на соответствующую величину снижен. Иными словами,

² См. Приложение 1.

помимо того, что выгоды муниципалитета от такого действия незначительны, в последующем органы местного самоуправления будут вынуждены бороться за жизнеспособность еще большего количества предприятий на территории. В связи с этим наблюдается следующее явление. Органы местного самоуправления, зная о наличии теневого бизнеса на территории, не легализуют его посредством обращения в инспекции налоговой службы, за что бизнес при необходимости оказывает финансовую (и другую ресурсную) помощь муниципалитету. Оба участника в выигрыше: бизнес получает меньший объем издержек (по сравнению с вариантом легализации), муниципалитет — мобильный финансовый фонд. Существуют и положительные внешние эффекты для населения муниципалитета — как правило, из таких средств оперативно закрываются локальные проблемы в сфере ЖКХ и благоустройства.

Заметим, что с помощью системы неформальных норм органы местного самоуправления также имеют возможность привлекать и дополнительные бюджетные финансовые средства. Наши респонденты в качестве примеров позитивной практики неформального межведомственного взаимодействия приводили случаи, когда главы муниципалитетов обращались к прокурорам с просьбой выписать предписание на устранение нарушений для того, чтобы использовать данный документ в качестве инструмента получения от региона или федерации ресурсов на решение проблемы. Вот как описывает ситуацию глава одного сельского поселения Тюменской области:

«Бывает, просим Прокуратуру на нас «постучать», чтобы можно было что-то сделать, поставить проблему перед регионом».

Пример 2: Стимулирование социальной ответственности бизнеса посредством межличностных отношений

В частности, в одном из муниципальных районов Липецкой области был благоустроен центр населенного пункта с помощью предоставленных местным бизнесом строительных материалов, техники и работников. В данном случае, за счет хороших отношений руководство муниципалитета стимулирует бизнес «работать на благо территории», последний же соглашается, зная, что в случае возникновения затруднений в дальнейшем (тяжелой финансовой ситуации, требующей, к примеру, льгот по местным налогам и сборам) местные власти пойдут навстречу. Таким образом, бизнес, лично наблюдая реально осуществляющееся благоустройство территории, не скупится на выделение ресурсов; руководство муниципалитета выступает координатором и организатором процесса. Описание ситуации заместителем главы муниципального района:

*«У меня, к сожалению, времени нет, я бы провез вас на наш *название улицы* — показать, что мы сделали там. Этот *название улицы* сделан «за так», за бесплатно. То есть, бюджетных денег не было потрачено ни копейки. Спонсорские средства. Не совсем уж меценаты... Грубо говоря, приезжает предприниматель, говорит: «Я хочу тут у вас многоквартирный дом построить». Мы говорим: «Да никаких вопросов. Дай нам плитки 4 тыс. кв.м. Ты ее выпускаешь, она у тебя по себестоимости копейки обходится. Мы ничего больше требовать не будем — дай плитки». — «Хорошо». Потом собираем всех своих тут руководителей и говорим: «Ребята, вот с тебя цемент, с тебя песок, с тебя то...». Поработайте на благо района. Мы же не себе. Мне когда руководи-*

тель предприятия сказал: «Давай я тебе плитку на дом дам», я сказал — «Не, спасибо, если увидят, что у меня на дому плитка такая же лежит... Это будет выше крыши». Нет, я не такой белый и пушистый, это все нормально. Я просто про то говорю, что не надо никого злить. И людей не надо злить в этом отношении. Но я к тому, что *название улицы* построен «за так». Без копейки вообще денег. Вот. Мы строили там фонтан. Этот фонтан тоже построил предприниматель. Я был ответственным за строительство этого фонтана. Т.е. я договаривался, находил предпринимателей, мы там вместе стояли, строили. Все это, в общем, делали. Я стою, наблюдаю за этим процессом — где-то что-то помочь, потому что там много всяких этих... Люди стоят рядом — рассказывают. При мне рассказывают, не знают, кто я такой. Они при мне рассказывают, сколько Глава на этом фонтане денег своровал, и т.д., и т.п., и проч. То есть, объяснить человеку...».

В сельском поселении одного из муниципальных районов Республики Башкортостан глава является бывшим предпринимателем. В местном бюджете не было средств на вывоз мусора, в связи с чем он накапливался, «лежал» по берегам протекающей реки. Используя личные связи с местными предпринимателями, глава муниципалитета договорилась о том, что они за свои средства по очереди будут вывозить мусор с территории:

«По поводу мусора мы договорились по-деревенски. Предприниматели нормальные все, лесной народ дружнее. Бесплатно помогаем друг другу. Если общий сабантуй, то все скидываются. У нас администрация больше регулирует деятельность — денег (в местном бюджете) нет, поэтому стараемся договориться. Теперь мусор по очереди вывозят предприниматели, никто не отказывается. Раньше он лежал по берегам реки, сейчас очистили, только около лесохозяйства осталось немного. В поселении 23 предпринимателя. А уж если человек неучтенный (предприниматель не зарегистрирован), то для меня это повод подойти, что-то попросить. Но мы их не зажимаем».

В практике моногородов инициатива улучшения качества жизни на территории может исходить и со стороны главного профильного предприятия:

«В 90-е администрация города и руководство АЭС не были связаны — у обеих сторон были проблемы из-за конфликтов и нескоординированности деятельности. Ведь город и АЭС — 2 стороны медали, одно и то же. У нас сейчас спорт развивается, благодаря станции. Медицинское обслуживание... Еще из неформальных практик? АЭС поддерживает бесплатную систему общественного транспорта. Видели городскую набережную и фонтан на ней? Это тоже построила АЭС, оформили как технические сооружения. Т.е. мы в 90-е годы осознали, что слишком большие противоречия между городом и АЭС не выгодны обеим сторонам. Поэтому было принято осознанное решение «влезать» в местное самоуправление. Сейчас глава городского округа — бывший атомщик».

Пример 3: Информационный обмен

Из-за целого ряда ограничений обмен информацией между органами государственной власти на территории крайне затруднен. В то же время, имеющаяся система статистического обеспечения муниципалитетов не может удовлетворить их информационные потребности. В связи с чем, опять же, муниципальные служащие извлекают ресурсы из межличностных отношений для того, чтобы иметь максимальное представление о том, что происходит на территории.

Так, в одном муниципальном образовании Калужской области муниципальные служащие экономического блока договорились с представителями Росстата о том,

что на выходные и ночное время муниципалитет будет брать первичные бланки переписи малого и среднего бизнеса 2011 г., чтобы понять ситуацию в данной сфере:

— (1) У статистики мы брали перепись (Перепись малого и среднего бизнеса 2011 г.) всю сюда, мы ее по выходным заносили.

— (2) Но это под большим секретом, но, однако.

— (1) Мы все отчеты просмотрели, которые у нас были в переписи. Все отчеты, все до одного, просмотрели. Помимо того, что не все отвечают, самая большая проблема — в безответственности. Бланк — 4 листа, и где надо показать в тысячах, показывали в рублях. Мы все это вручную просчитывали, смотрели, мы это делили, умножали, делали контрольные расчеты.

— (2) Мы свою перепись раньше подбили, чем страна посчитала.

— (1) И видели, что, где выпадает из правды. Вот эти все отчеты пошли в государство без коррекции. Там никто этим заниматься не будет. Есть сборщики, есть люди, которые просто набивают цифры, они даже не сравнивают их, даже логично это или не логично, в рублях или в миллионах, люди на это не поставлены: у них узкое — занести информацию. Мы ее смотрим, анализируем, уходит время, видим, где неправда, звоним нашей статистике, там люди не хотят этим заниматься, потому что уже не найти этих бумаг, они уже занесены в общую базу, все это уже просуммировалось и просчиталось. Что получилось, то получилось. В масштабах страны, наверное, это нормально. В масштабах страны закон больших чисел сыграл, все, плюсы погасились минусами, все нормально. В масштабах даже нашего города... Вот, мы видели по отчету. Это нереальные вещи. Где-то мы убрали по 3 нуля, где-то добавляли...

— (2) Почему статистика нам идет навстречу — потому что мы тоже им помогаем — найти предприятие, оповестить их, озадачить их. Они негласно обращаются к нам, а мы негласно обращаемся к ним».

Как отмечал заместитель руководителя администрации одного из муниципальных районов Республики Коми, высокое качество информационного обеспечения органов местного самоуправления объясняется сплоченностью местного общества, возможностью узнать требующуюся информацию по неформальным каналам. При отсутствии личных связей государственные ведомства на территории могут по формальным причинам отказать в предоставлении любой содержательной информации, при этом и обязанность бизнеса отвечать на информационные запросы муниципалитета в законодательстве не закреплена:

«Еще раз, у нас муниципалитет *название муниципального района* небольшой, телефонное право, т. е. личные отношения, достаточно сильны, и поэтому... мы переходим к сбору информации — он возможен. За исключением, вот, двух организаций — это Газпромпереработка и РЖД. Но, опять же, каким-то образом, на личных отношениях, руководители находят общий язык. В других муниципалитетах, более крупных, как *название соседнего городского округа*, я сам оттуда, и имел отношение к властным структурам, знаю, что это проблема, это — Проблема.

С органами государственной власти — мы информацию получаем, но, опять же, получение информации в большей степени зависит от личных отношений, поскольку в предоставлении многой информации, по формальным причинам, может быть отказано, и, например, органы Росреестра, они во многом отказывают.

На сегодняшний день федеральное законодательство не поддерживает статус органов местного самоуправления. И поэтому, я говорю, в основном — телефонное право: «Семен Семенович, как дела, как жена, как детки, помнишь, как на рыбалку, а в следующий раз, а вот, скажи-ка мне».

Информирование через неформальные связи позволяет решить проблему координации деятельности органов власти различных уровней на территории в ситуации, когда условия координации действующим законодательством не созданы. Так, в одном из муниципальных районов Тюменской области проходит федеральная трасса, которая одновременно служит для населенного пункта — административного центра района — защитной дамбой от разливающейся во время паводков реки. Федеральные власти объявили тендер на ее перекрытие, который одна из компаний выиграла за счет снижения издержек путем значительного уменьшения гравийной «подушки» (в конечном счете, высоты полотна дороги относительно уровня земли). При этом не принимались во внимание дополнительные функции дороги, а информировать муниципалитет о реализуемых на его территории мерах ни федеральные, ни региональные органы власти не обязаны. Глава муниципального образования узнал о проводимом тендере по неформальным каналам, и, заручившись поддержкой МЧС, через региональный уровень смог добиться учета местных условий при ремонте дороги.

Пример 4: Влияние на качество бизнеса на территории

Через неформальные отношения может регулироваться и качество бизнеса на территории. Управленческая команда муниципального образования официально не может оказать влияние на вхождение или невхождение новых предприятий на местный рынок. Однако имеются случаи, когда руководство муниципалитета (если оно сильное, имеет горизонтальные связи с отделами органов государственной власти на территории), видя, что входящий на рынок хозяйствующий субъект заинтересован исключительно в получении возврата с НДС, а реально бизнесом на территории заниматься не собирается, проводит «разъяснительные работы», тем самым предотвращая фиктивную и незаконную экономическую деятельность в муниципалитете:

«— С одной стороны, мы платим налоги большие, с другой стороны, мы НДС возвращаем предприятиям, которые строятся. На этом сейчас бизнес построен. Т.е. они начинают приписками заниматься. Грубо говоря, они построили завод за 100 млн, а пишут, что построили за миллиард. И им еще 180 млн вернули, т.е. завод «за так» построили. Из-за этого начинается, естественно, коррупционная составляющая, потому что кто-то понимает реально, что они построили за 100 млн, они начинают его напрягать. Ну, в общем-то, можно отменить тот налог, ребят не напрягать, которые, действительно, там... У меня большое количество людей — предпринимателей такого, среднего класса, в пищевом кластере, которые, действительно, очень сильно пострадали из-за этого. Они вынуждены были людей сокращать, закрывать рестораны... Ну, не закрыли. Они не уходят от налогов, нет, они платят налоги. Они скрипят зубами, но платят налоги, соответственно, его прибыль уменьшается, уменьшается количество денег, пускаемых на оборот, соответственно, качество продукции, которая в том же ресторане подается.

— (Интервьюер) Велика ли доля бизнеса, строящегося для получения возврата НДС?

— Ну, это я так, в качестве примера привел. У нас в районе такого, массового характера, это не носит. Просто я знаком с этой структурой, я знаю, я говорю о том, о чем знаю. Как пример вам привел. Естественно, большое количество людей. Если есть живые деньги и можно их обналичить, то чего бы их не обналичить.

Процент растет. Есть это, без сомнения. Я вот тут, буквально на днях, с одним товарищем по этому поводу беседовал, чтобы он на рынок не заходил, потому что человек идет явно для того, чтобы получить НДС. Т.е. больше задачи у него нет никакой. Я же вижу. Он мне рассказывает сказки про сказочные колесницы. Но я реально понимаю, что тот бизнес, который он начинает затевать, прибыли он никакой не принесет. Т.е. принесет лично ему — через возврат НДС. И все».

Пример 5: Замещение одними органами исполнительной власти функций других при сокращении низовых подразделений

В 2010—2011 гг. была проведена оптимизация структуры МВД, приведшая к сокращению штатной численности на 20 %, в основном, за счет низовых подразделений [Шклярук, Скугаевский, Дмитриева, Скифский, Бегтин, 2015]. Главы сельских поселений одного из муниципальных образований Тюменской области, расположенного на границе с Казахстаном, сообщают, что в этих условиях функции по обеспечению правопорядка на территории, в том числе, бывшие функции участковых, частично взяли на себя пограничники (сотрудники Пограничной службы Федеральной службы безопасности). Они проверяют маргинальное население (преимущественно, при обращении с таким запросом глав сельских поселений):

«— У нас один экипаж ГАИ на район, не хватает. И участковых сократили, теперь один на 3—4 поселения работает, информации никакой не дождешься, работа с неблагополучными семьями пошла хуже. Проблем на границе много — приезд гостей, родственников. Но есть и свои «плюсы». Территория у нас спокойная. Если появляются какие-то подозрительные лица, обращаемся к погранцам, чтобы проверили.

— (Интервьюер) То есть, пограничники, можно сказать, частично взяли на себя функции участковых?

— Да. Мы им звоним, сообщаем о проблемах, о чужих на территории, о нарушениях порядка — они проверяют».

Таким образом, мы можем говорить о широком спектре более или менее легальных действий в рамках системы государственного и муниципального управления, которые не фиксируются в официальных документах, регламентирующих управленческие процессы.

При формальном разборе многие из них могут быть отнесены к коррупциогенным по форме, но в данном случае, с нашей точки зрения, важно, что они не являются таковыми по содержанию. Иными словами, при невозможности решения проблемы в официальной плоскости ориентированный на результат управленец переходит в неофициальную, где извлекает ресурсы из межличностных отношений на благо территории, для удовлетворения потребностей и нужд местных сообществ (это важное отличие от коррупционной деятельности, целью которой является личное обогащение).

В заключение мы хотели бы подробнее остановиться на одном из факторов, неизбежно продуцирующих возникновение неформальных горизонтальных связей в системе государственного и муниципального управления. Речь идет об од-

новременном осуществлении деятельности в границах одной и той же территории (муниципалитета) большим числом органов управления. На рис. 1 представлена упрощенная схема административно-территориальной организации органов власти. В реальности представленные уровни также неоднородны и могут быть описаны в более подробном, развернутом виде. Так, не все органы федеральной и региональной власти имеют под собой представленную структуру (или она может спускаться только до регионального уровня). У некоторых органов власти административно-территориальное деление весьма специфично (Министерство обороны, Пограничная служба ФСБ России) и не совпадает с «общегражданским».

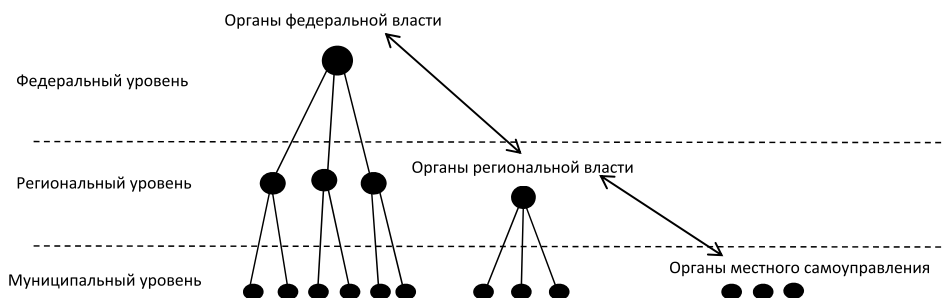


Рисунок 1. Административно-территориальная структура органов публичной власти

Например, Федеральная налоговая служба в каждом субъекте федерации представлена соответствующим управлением Федеральной налоговой службы, на муниципальном — налоговыми инспекциями. Региональные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в сфере труда (департаменты, министерства труда), на муниципальном уровне имеют отделения в виде служб (центров) занятости населения [Моляренко, 2015].

Получается, что на уровне муниципалитета одновременно функционирует целый ряд органов государственной власти и органы местного самоуправления территории, координация деятельности которых (кроме частных примеров взаимодействия — обмена данными по 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; локально организуемых межведомственных комиссий), в целом, официально не закреплена. В советское время координирующую функцию выполняла КПСС [Жордонский, 2009], сегодня соответствующей структуры нет, как и формальных правил взаимодействия, в связи с чем действуют неформальные.

Иными словами, теневое, или неформальное, государственное и муниципальное управление позволяет нивелировать недостатки формального — немобильность бюджета, взаимную информационную закрытость ведомств, нескоординированность деятельности различных органов власти на территории, что, в конечном счете, повышает уровень жизни местного населения. Его проявления следует рассматривать не как локальные случаи и несовершенства, а как часть общей системы, дополняющей официальное поле государственного и муниципального управления.

Приложение 1

При подготовке материала использованы интервью, проведенные в процессе реализации 3 проектов Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники», в которых автор был задействован в роли исполнителя или руководителя, а также интервью, полученные в рамках Летней школы кафедры Местного самоуправления НИУ ВШЭ в Башкортостане (2010 г.):

1. Интервью со специалистами-атомщиками в Информационном центре *** атомной электростанции. 09.11.2012 // База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
2. Интервью с руководителем Управления Федеральной налоговой службы России по Новосибирской области А. В. Легостаевым. 06.07.2013 // База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
3. Интервью с первым заместителем главы *** муниципального района Липецкой области. 23.08.2014 // База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
4. Интервью с главой *** сельского поселения *** муниципального района Республики Башкортостан, 01.07.2010. База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
5. Интервью с руководителем отдела экономической политики *** муниципального образования Калужской области. 06.09.2013 // База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
6. Интервью с заместителем руководителя администрации *** муниципального района Республики Коми. 13.11.2013 // База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
7. Аппаратное совещание с главами сельских поселений *** муниципального района Тюменской области. 18.07.2014. База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page;
8. Интервью с главой *** муниципального района Тюменской области. 19.07.2014 // База материалов Проектно-учебной лаборатории Муниципального управления НИУ ВШЭ [закрытый режим доступа] http://aklia.org/mediawiki/index.php?title=Main_Page.

Список литературы

Аузан А. А. Заложники недоверия. Отечественные записки. 2012. № 2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/zalozhniki-nedoveriya> (дата обращения: 04.03.2016).

Барсукова С. Ю. Теневая экономика и теневая политика: механизм сращивания. Препринты. Высшая школа экономики. Серия WP4 «Социология рынков». 2006. № 01.

Барсукова С. Ю. Неформальные способы реализации формальных намерений, или Как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК». Препринты. Высшая школа экономики. Серия WP4 «Социология рынков». 2007. № 02.

Барсукова С. Ю. Неформальные практики формального судопроизводства. Свободная мысль. 2008. № 11. С. 33—48.

Барсукова С. Ю. Теневые правила взаимоотношений политиков и предпринимателей // Журнал институциональных исследований. 2011. Т. 3. № 3. С. 40—56.

Барсукова С. Ю. Неформальная экономика: понятие, история изучения, исследовательские подходы // Социологические исследования. 2012. № 2. С. 31—39.

Кордонский С. Г. Административные рынки СССР и России. М. : ОГИ, 2006. 192 с.

Кордонский С. Г. Административно-территориальная структура России и ее ресурсно-сословная основа. Мир России. 2009. № 3. С. 3—38.

Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М. Местное самоуправление или муниципальная власть? // XI международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества : в 3 кн. / отв. ред.: Е. Г. Ясин. Кн. 1. М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011. С. 167—178.

Кордонский С. Г., Плюснин Ю. М., Крашенинникова Ю. А. и др. Российская провинция и ее обитатели (опыт наблюдения и попытка описания) // Мир России. 2011. Т. 20. № 1. С. 3—33.

Кордонский С. Г. Норма отката [Электронный ресурс] // Отечественные записки. 2012. № 2. С. 71—80. URL: <http://www.strana-oz.ru/2012/2/norma-otkata> (дата обращения: 04.03.2016).

Моляренко О. А. Итоговый отчет по проекту «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления». Фонд поддержки социальных исследований «Хамовники» [Электронный ресурс]. URL: <http://khamovniki.ru/projects/informatsionno-analiticheskaya-osnova-prinyatiya-upravlencheskikh-resheniy-organami-mestnogo-samoup.html> (дата обращения: 04.03.2016).

Моляренко О. А. Влияние информационного дефицита на структуру власти и распределение ресурсов // Коммерсантъ Наука. 2015. № 4. С. 38—39.

Моляренко О. А. Муниципальная статистика и проблемы сбора информации местной властью // Вестник Новосибирского государственного университета. 2014. Т. 14. № 4. С. 125—139. (Серия: Социально-экономические науки).

Шклярук М., Скугаевский Д., Дмитриева А. и др. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования : исследовательский отчет. СПб. ; М. : Норма : Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. 122 с.

Barsukova S., Radaev V. V. Informal Economy in Russia : A Brief Overview // Economic sociology — The European electronic newsletter. 2012. Vol. 13. No. 2. P. 4—12.