

УДК 316.752

DOI 10.23683/2227-8656.2017.3.23



ПРИЧИНЫ НИЗКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ

THE REASONS FOR LOW SOCIAL EFFICIENCY OF THE MUNICIPAL ELITE

Ковалев Виталий Владимирович

Доктор социологических наук,
профессор,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: vitkovalev@yandex.ru

Vitaliy V. Kovalev

Doctor of Sociological Sciences,
Professor,
Southern Federal University,
Rostov-on-don,
e-mail: vitkovalev@yandex.ru

Богданова Оксана Владимировна

Соискатель,
Южный федеральный университет,
e-mail: oksanavelo9@bk.ru

Oksana V. Bogdanova

Applicant,
Southern Federal University,
e-mail: oksanavelo9@bk.ru

Статья посвящена раскрытию причин низкой социальной эффективности муниципальной элиты в Южном федеральном округе. Внимание в данном исследовании сконцентрировано на особенностях элиты именно ЮФО, для чего мы привлекли те эмпирические исследования, которые были проведены на территории Ростовской области и сопредельных с ней регионов. В завершающем итоге авторы приходят к выводу, что основной причиной низкой социальной эффективности муниципальной элиты является имитационный механизм принятой системы отчетности о достигнутых социальных показателях.

The article is devoted to the reasons for the low social efficiency of municipal elites in the Southern Federal district. The authors' attention is focused on the elite features in the Southern Federal district. The article is based on the results of the empirical studies that were conducted on the territory of the Rostov region and cross-border regions. The authors come to the conclusion that the main cause for the low social efficiency of the municipal elite is the simulation mechanism of the adopted system for the reporting on social indicators.

Ключевые слова: муниципальная элита, эффективность, социальная эффективность, коррупция, компетентность, образованность, переподготовка.

Keywords: municipal elite, efficiency, social efficiency, corruption, competence, education, retraining.

Введение

В современных условиях проблема социальной эффективности муниципальной элиты приобретает особое значение. Реализация функций современных российских элит происходит в условиях влияния негативных факторов, таких как экономический кризис и перестройка административно-экономической системы под воздействием новых бюджетных условий. На местную власть возлагается особая ответственность, которая состоит в обеспечении поступательного развития территорий и поиска новых путей катализации этих процессов. Между тем среди специалистов, занимающихся данным вопросом, существует устойчивое мнение о социальной неэффективности муниципальной элиты, что проявляется как в низких социально-экономических и социокультурных показателях развития муниципалитетов, так и в деформациях развития самой элиты [5].

Проводимые массовые и экспертные опросы на территории Южного федерального округа подтверждают мнение научного сообщества, что делает заявленную проблематику актуальной, в том числе в масштабах ЮФО [6]. Данная ситуация определяет необходимость поиска принципиально новых ресурсов повышения эффективности муниципальной элиты. В связи с развитием социального и экономического кризиса в нашей стране усилилось негативное отношение общества к элите, что придало остроту старым и породило ряд новых проблем.

Объект исследования – муниципальная элита Южного федерального округа.

Предмет исследования – низкая социальная эффективность муниципальной элиты ЮФО.

Цель статьи – определить причины низкой социальной эффективности муниципальной элиты на примере ЮФО.

Данная цель реализуется в следующих исследовательских задачах:

- сделать классификацию причин низкой социальной эффективности муниципальной элиты;
- исследовать причины низкой социальной эффективности муниципальной элиты на примере экспертных оценок специалистов;

- определить причины низкой социальной эффективности муниципальной элиты на основе самооценок данного социального слоя.

Анализу причин низкой социальной эффективности муниципальной элиты посвящено большое количество работ. Общие вопросы и многоуровневое их изучение представлены в исследовательских трудах таких авторов, как И.И. Имгрунт, Ц. Коу, А.В. Понеделков, А.М. Старостин и пр. [4–7].

Классификация причин низкой социальной эффективности муниципальной элиты

В данной статье мы не ставим перед собой цель сделать системный анализ причин низкой социальной эффективности муниципальной элиты. Такое исследование потребовало бы куда больше текстуального пространства, чем мы можем выделить с точки зрения общих требований к написанию данной работы.

Само собой разумеется, далеко не все причины могут иметь для нас одинаковое значение. Сам по себе причинный комплекс мы выделяем, руководствуясь теми предложениями, которые считаем продуктивными с точки зрения нейтрализации данных причин. Речь идет о том, что инструмент преодоления негативного влияния причин на социальную эффективность муниципальной элиты у нас вполне конкретный, со своими содержательными возможностями, которые не безграничны. Это технологии консалтинга, о которых в данной статье мы писать не планируем. Этот аспект нашей проблематики раскрывается в других исследованиях. Поэтому, чтобы исключить заранее возможные возражения о неполном представлении комплекса указанных причин, мы заведомо проранжируем их на объективные и субъективные.

К первой категории отнесем все те, которые никак не могут быть преодолены посредством консалтинга. На этих причинах нам нет необходимости останавливаться как-то более подробно, чем просто констатировать некоторые из них. Да и то лишь в целях уточнения, что мы имеем в виду, чтобы синхронизировать позиции общего понимания между читающим и пишущим. К объективным мы можем отнести влияние социально-экономического кризиса, недофинансирование, неверную методологию оценки и т.п. Так, кризис будет неизбежно способствовать уменьшению числа субъектов малого и среднего бизнеса, доли среднесписочного числа работников в малом и среднем бизнесе, реальной заработной платы и др. Преодолеть такого рода негативные процессы на прочной основе и без приписок можно лишь через общее улучшение макроэкономических показателей в масштабах всей национальной экономики. В отношении недофинансирования вообще нет необхо-

димости выделять специально какие-то показатели отчетности, так как рост более 80 % данных показателей напрямую зависит от количества вложенных средств. Так, например, если не вкладывать финансы в ремонт дорог, то доля нуждающихся в ремонте логистических линий со временем только увеличится. Здесь имеет место неправильная методика оценки. Ее главное отрицательное свойство проявляется в усугублении разрыва между ожиданиями населения от деятельности муниципальной элиты и тем, чем элита в реальности занимается. Речь идет о подмене имитационными характеристиками реально потребного социумом результата. Это становится причиной диссонанса: социум считает элиту неэффективной, а муниципальная элита каждой год шлет в вышестоящие структуры отчеты о возрастании собственной эффективности.

Что касается второй категории причин, то они напрямую связаны с субъективными особенностями собственно самих характеристик муниципальной элиты ЮФО как социальной группы.

Причины низкой социальной эффективности муниципальной элиты по экспертным оценкам специалистов

О различных деформациях в деятельности региональных и муниципальных элит существует большая исследовательская литература [2]. Уже давно проводятся эмпирические исследования с использованием самых разных методов формирования базы научных данных. В нашей статье мы обратимся к двум экспертным опросам. Один проведен в июле-августе 2016 г. перед II Всероссийским элитологическим конгрессом группой ученых из Южно-Российского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (бывший СКАГС). Выборка – 900 представителей экспертного сообщества, в основном с территорий Юга России. Второй осуществлялся лично авторами. Место выборки: районы Мясниковский, Родионово-Несветайский, Белореченский (Краснодарский край); Красносулинский, Неклиновский (Ростовская область); г. Ростов-на-Дону. Выборка – 90 респондентов (главы муниципальных образований, работники администрации).

Элита должна обладать определенными качествами, которые позволили бы воспринимать ее в качестве собственно элиты. Это неотъемлемый внешний атрибут, находящийся на поверхности социальных ожиданий от успешности социального действия элиты. Группе экспертов был представлен тезис, с которым она могла выразить согласие или, наоборот, опровергнуть его. Этот тезис следующий: «Согласны ли Вы, что современная российская элита является квазиэлитой, т. е. элитой лишь по статусу и властным полномочиям?» (табл. 1).

Таблица 1

Ответы на вопрос «Согласны ли Вы, что современная российская элита является квазиэлитой, т. е. элитой лишь по статусу и властным полномочиям?», % [6]

Вариант ответа	Результат
Полностью согласен	26,2
Скорее да	53,4
Скорее нет	9,7
Не согласен	1,9
Мне всё равно	1,0
Затрудняюсь ответить	2,9
Другое	7,8

Мы видим, что экспертная оценка отражает крайне невысокое мнение специалистов об элите. Ее статус рассматривают как сугубо формальный. Элита не имеет необходимых характеристик и свойств, которые традиционно позволяют рассматривать ее с позиции отборного, лучшего слоя социума. Надо заметить, что представленная оценка дается экспертным сообществом, состоящим из преподавателей, деятелей культуры, политиков. Следовательно, она как минимум является взвешенной и основанной не на эмоциях, а на разуме, т. е. рациональна.

С этой точки зрения крайне важным мы считаем вопрос о ценностных установках и мотивах в деятельности элиты, так как благодаря этому вопросу получаем информацию о социальных потребностях муниципальной элиты (табл. 2).

Таблица 2

Ответы на вопрос «Какие ценностные установки и мотивы лежат в основе властно-политической и управленческой деятельности современной правящей элиты России?», % [6]

Вариант ответа	Результат
Стремление честно служить Отечеству	5,8
Владение властью	55,3
Иметь доступ к богатствам страны	35,0
Обогащение	46,6
Карьера, стремление к высоким должностям	54,4
Стремление завоевать уважение народа	3,9
Другое	14,6

При анализе данного вопроса очень важно отметить вначале методику выбора вариантов. Респонденты не были ограничены в возможностях выбирать тот или иной параметр. Поэтому им не нужно было произвольно оценивать качества, присущие элите в большей или меньшей степени. Этим предполагалось убрать чрезмерную акцентуацию в выборах и исключить слишком явно выраженный субъективизм. И даже с такой методикой респонденты практически всегда выбирали мотивы и ценностные установки, которые косвенно оказывают негативное влияние на социальную эффективность элиты. Выбор таких параметров, как «стремление завоевать уважение народа» или «стремление честно служить Отечеству», осуществлялся крайне редко. Выбор делался почти всегда последовательно с точки зрения избрания только отрицательных качеств. Выходит, что эксперты не верят даже в конкуренцию мотивов, рисуя не очень положительный портрет муниципальной элиты.

В этой связи очень показательны ответы на вопрос о факторах, напрямую влияющих на снижение социальной эффективности (табл. 3).

Таблица 3

Ответы на вопрос «Факторы, снижающие эффективность действий представителей административной элиты», % [6]

Варианты ответа	Результат
Коррупция	64,1
Бюрократизация органов власти	51,5
Отрыв власти от народа	50,5
Низкий профессионализм служащих	33,0
Слабая финансовая и материальная база	22,3
Отсутствие должной информационной поддержки	20,4

Из приведенных данных следует, что причины низкой социальной эффективности элиты, с точки зрения представителей экспертного сообщества Юга России, имеют преимущественно субъективный характер. На первом месте находится фактор коррупции – 64,1 %. Это не просто свидетельство ценностных дефектов, а показатель глубокой личностной деформации всей элиты как слоя. Коррупция вошла глубоко в структуру сущности элиты, она воспринимается в качестве ее атрибутивного свойства [1]. Причины самой коррупции многообразны. В данном случае мы говорим о том, что она сама выступает в качестве причины, порождающей социальную неэффективность.

В этом же качестве необходимо рассматривать бюрократизацию (51,5 %) и отрыв власти от народа (50,5 %). Степень бюрократизации, как правило, прямо пропорциональна недоверию власти социуму, а глубина отрыва – равнодушию к нему. Эти две проблемы частично имеют аксиологический характер, так как обуславливаются деформациями ценностей в сознании значительной части муниципальной элиты. 33 % респондентов, имея в виду причины низкой эффективности элиты, указали на такой фактор, как «низкий профессионализм служащих».

Причины низкой социальной эффективности муниципальной элиты по самооценкам данного социального слоя

Нами было проведено собственное экспертное исследование, в выборку которого были включены сами работники территориальных органов власти. Далее мы представим результаты этого исследования с точки зрения того, как сама муниципальная элита оценивает свои качества и профессиональные свойства в контексте соотнесения их с категорией социальной эффективности.

В органах территориального управления половозрастной состав муниципальных служащих представлен следующими показателями: должности муниципальных служащих замещают 42,7 % мужчин и 57,3 % женщин; средний возраст колеблется в пределах 38–51 год – 43,1 %. Управленцы в возрастной категории до 30 лет составляют 11,5 %, в возрасте от 30 до 38 лет – 36,5 %. Возрастная категория от 51 до 65 лет – 1,9 %.

Возрастная структура муниципальной элиты в большинстве регионов ЮФО имеет практически одинаковые пропорциональные характеристики.

Стаж трудовой деятельности в органах муниципального управления у подавляющего большинства опрошенных представителей муниципальной элиты (48,2 %) составляет от 1 до 5 лет. Стаж от 5 до 10 лет имеют 19,7 % муниципальных служащих, тогда как от 10 лет и выше – 34,5.

Образовательная структура представителей муниципалитетов представлена следующими данными: из общего состава респондентов высшее образование имеют 78,9 % чел. При этом в городских муниципалитетах данная цифра больше 85 %, тогда как в сельских поселениях высшее образование имеет только половина (52,6 %) служащих.

Исследование показало, что в сельских поселениях кадровые проблемы наиболее остры. Большинство респондентов в ходе опроса определяют свою недостаточную подготовленность в некоторых вопросах, особенно выделяют недостаточный уровень знания в области компью-

терной грамотности (56 % в городских органах власти и 68 – в сельских поселениях), низкий уровень владения бизнес-технологиями (в том числе маркетинг и бизнес-планирование) – 39 и 56 % соответственно. Смутное представление о государственно-частном партнерстве имеют 44 % городских руководителей и 32 – сельских.

У представителей местной элиты в сельских поселениях наблюдается более низкий уровень образования и более высокий возрастной показатель.

Стоит обратить особое внимание, что образовательный профиль представлен следующими специальностями: юриспруденция – 32,2 %, экономика – 29,7, педагогика – 15,1, государственное и муниципальное управление – 12,7, физико-математические – 8 %. На остальные специальности приходится 2 % респондентов. Кроме того, из числа имеющих высшее образование 4 % муниципальных служащих обладают двумя специальностями. Во всех случаях это совмещение экономического и юридического профилей.

Респондентам было предложено оценить, в какой мере они владеют различными профессиональными навыками (представлен усредненный показатель городских и сельских руководителей): трудовым законодательством – 56 %; гражданским законодательством – 59; навыками представления делового и протокольного этикета – 60; делопроизводством – 64; составлением нормативно-распорядительной документации – 56,2; навыками бюджетного и финансового планирования – 28; навыками бизнес-планирования (инвестиционного) – 19; бухгалтерским учетом – 12,8; иностранным языком – 8,2, управлением проектами – 24, компьютерными системами – 32 %.

Особо интересным представляется проведение оценки, направленной на выявление знаковых профессиональных качеств в понимании муниципальной элиты. Даже если признать результаты собственной оценки до известной степени субъективными, следует констатировать катастрофически низкий уровень подготовленности и неспособность местной политической элиты решать вопросы в современном ключе развития.

В данном своем качестве муниципальная элита окажется неспособной реализовывать те социальные свойства и функции, которые возлагаются на нее в связи с теми задачами, которые стоят перед элитой в целом, т. е. в любом обществе, а также конкретно в российском социуме, имеющем свои особенности. Территориальные особенности элиты ЮФО должны реализовывать практику социального управления таким образом, чтобы обеспечить развитие интеграционного потенциала, спо-

способствовать выработке общих для региона публичных ценностей, решать текущие и перспективные вопросы социально-экономического и социокультурного развития и т.д. Муниципальная элита должна быть частью территориального социума, не отгораживаться от него кастовыми перегородками, ощущать ответственность за результат своей профессиональной деятельности.

О том, что одним из важнейших факторов социальной неэффективности элиты является ее недостаточный профессионализм, говорится многими авторами. Так, П.Л. Карабущенко отмечает, что неподготовленность элиты к управлению является проблемой номер один в системе причин, обуславливающих дефекты ее социальной деятельности [4]. Автор ставит этот аспект в один ряд с проблемой коррупции, отмечая, что масштаб коррупции и непрофессионализма управляющих слоев социума имеет однопорядковый характер. Решение кадрового вопроса видится ученому через механизм переподготовки и повышения квалификации региональных и муниципальных элит, т. е. посредством обучения [4]. Мы также полагаем, что обучение имеет огромный потенциал повышения социальной эффективности муниципальной элиты, однако со своей стороны предлагаем не просто переподготовку или повышение квалификации методами традиционного обучения, а использование в этих целях инструментов консалтинга.

Выводы

Все причины, влияющие на социальную неэффективность муниципальной элиты ЮФО, мы предлагаем классифицировать по двум группам. В первую входят причины объективного порядка. К ним можно отнести все те, которые напрямую не связаны с негативными свойствами муниципальной элиты, т. е. не порождаются непосредственно вследствие ее деятельности. Сюда можно включить социально-экономический кризис, недофинансирование муниципальных и местных бюджетов из бюджета федерального, неправильную методику оценки эффективности и др. Всё это лежит за пределами нашего когнитивного интереса, поскольку никак не связано с методологическим конструктом, сформулированным нами ранее. Поскольку важнейшее место в нем занимает изучение потенциальных возможностей инструментов консалтинга для повышения социальной эффективности муниципальной элиты, основное место в структуре анализа комплекса причин дефектов социального управления ЮФО занимают факторы субъективного порядка. Они выделяются на основе особенностей оценки субъектных свойств муниципальной элиты как социальной группы. Эта группа, в свою очередь, может быть разделена на дефекты личности и дефекты

профессионализма. Личностные дефекты проявляются в ценностных деформациях и отсутствии политической корректности, а дефекты профессионального становления ярче всего заметны в дефектах имиджа и социальной закрытости.

Литература

1. *Вичужанина М.Ю.* Причины возникновения коррупции и современное состояние коррупции в России // Актуальные проблемы юриспруденции в современной России. Йошкар-Ола, 2016.

2. *Волков Ю.Г.* Региональные элиты в формировании стратегий регионального развития // Вестник РАЕН. 2013. № 3.

3. *Имгрунт И.И.* Девиантные компоненты повседневных практик управленческой элиты // Социально-гуманитарные знания. 2013. № 11.

4. *Карабущенко П.Л.* Меритократия и актуальные проблемы развития современного элитного образования // Культурная жизнь Юга России. 2015. № 3.

5. *Кои Ц.* Элиты в контексте модернизации России // Власть. 2012. № 10.

6. *Понеделков А.В., Старостин А.М.* Современная российская элитная репрезентация в экспертном измерении // Коммуникология. 2016. Т. 4, № 6.

7. *Кислицын С.А., Лубский А.В.* Элиты и контрэлиты в России: вопросы теории и политической практики. Ростов н/Д., 2016.

References

1. *Vichuzhanina M.Yu.* Prichiny vzniknoveniya korruptsii i sovremennoe sostoyanie korruptsii v Rossii // Aktual'nye problemy yurisprudentsii v sovremennoy Rossii. Yoshkar-Ola, 2016.

2. *Volkov Yu.G.* Regional'nye elity v formirovaniy strategiy regional'nogo razvitiya // Vestnik RAEN. 2013. № 3.

3. *Imgrunt I.I.* Deviantnye komponenty povsednevnykh praktik upravlencheskoy elity // Sotsial'no-gumanitarnye znaniya. 2013. № 11.

4. *Karabushchenko P.L.* Meritokratiya i aktual'nye problemy razvitiya sovremennogo elitnogo obrazovaniya // Kul'turnaya zhizn' Yuga Rossii. 2015. № 3.

5. *Koi Ts.* Elity v kontekste modernizatsii Rossii // Vlast'. 2012. № 10.

6. *Ponedelkov A.V., Starostin A.M.* Sovremennaya rossiyskaya elitnaya reprezentatsiya v ekspertnom izmerenii // Kommunikologiya. 2016. Т. 4, № 6.

7. *Kislitsyn S.A., Lubskiy A.V.* Elity i kontrelity v Rossii: voprosy teorii i politicheskoy praktiki. Rostov n/D., 2016.

Поступила в редакцию

11 апреля 2017 г.