

УДК 316.4.06

Лушников Дмитрий Александрович

доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социологии и социальной работы Северо-Кавказского федерального университета
тел.: (8652) 95-68-08

Lushnikov Dmitry Aleksandrovich

Doctor of Sociology, Professor, Professor of the Department of Sociology and Social Work of North-Caucasian Federal University
tel.: (8652) 95-68-08

Барсуков Валентин Павлович

кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления филиала МГУПИ в г. Ставрополе
тел.: (8652) 38-80-72

Barsukov Valentin Pavlovich

PhD in Philosophy, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management of Moscow State University of Instrument Engineering and Computer Science (affiliated branch) in Stavropol
tel.: (8652) 38-80-72

Ющенко Ирина Валерьевна

кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления филиала МГУПИ в г. Ставрополе
тел.: (928) 45-17-422

Yuschenko Irina Valerievna

PhD in Sociology, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management of Moscow State University of Instrument Engineering and Computer Science (affiliated branch) in Stavropol
tel.: (928) 45-17-422

**СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ РЕВИЗИЯ
МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**STRUCTURAL-FUNCTIONAL REVISION OF
THE MODEL OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT AND MUNICIPAL
MANAGEMENT IN MODERN RUSSIA**

В статье рассматривается методологический подход к анализу сложившейся модели местного самоуправления в России и направлений реформирования муниципального управления. Основу данного методологического подхода составляет ревизия структурного функционализма, основанная на рассмотрении инверсивных особенностей социальной организации и дезорганизации.

In article is considered the methodological approach to the analysis of the developed model of local government in Russia and to a direction of its reforming. The basis of the given methodological approach is made by the audit of a structural functionalism based on consideration of features of the social organisation and disorganisation.

Ключевые слова: инверсия, социальная организация, социальная дезорганизация, модель местного самоуправления, баланс функциональных и дисфункциональных следствий.

Key words: inversion, the social organisation, social disorganisation, local government model, balance functional and disfunctional consequences.

Современная модель местного самоуправления в России сочетает институционализированные формальные, а также неинституционализированные неформальные управленческие практики. Во многом конфигурация данной модели обусловлена спецификой выхода российского общества из полосы системного кризиса 1980-х – 1990-х гг., сочетавшего сложное переплетение организационных и дезорганизационных процессов. Данная статья посвящена роли дезорганизационных процессов в институционализации и реформировании модели местного самоуправления в современном российском обществе. Во многих современных социологических теориях акцентируется укорененность социальных изменений в самом характере социального порядка. «Это означает, – отмечает Ш. Эйзенштадт, – что социальный беспорядок не является первичным по отношению к социальному порядку и, следовательно, отличным от него по природе; но что он представляет особый тип соотношения элементов, которые в ином раскладе составляют ядро преемственности того же самого социального порядка. Таким образом, предполагается, что социальная дезорганизация может служить отправной точкой как в анализе стабильности или преемственности в социальном порядке, так и в изучении социальных изменений или преобразования» [6, с. 61].

По мнению Ш. Эйзенштадта, становящемуся аксиоматическим, причины социальной дезорганизации обуславливаются относительностью социального порядка, напряженностью между его организационным и легитимизационным аспектами, между статусной структурой и структурой возможностей. Современные теории социальных изменений, так или иначе, основаны на ревизии либо непринятии структурно-функциональной теории, подчеркивая пределы ее применения к анализу социально-исторических изменений. Всю вторую половину XX в. социологическая теория стимулировалась неудовлетворенностью функциональным объяснением механизмов социальной динамики. Структурно-функциональный подход, представленный в работах Т. Парсонса и его учеников, выделяет две главные причины изменений в социальных системах. Во-первых, это – экзогенные факторы, связанные с

необходимостью адаптации системы во внешней среде. Однако, рассматривая социальную систему в строго аналитическом смысле, Т. Парсонс под экзогенными изменениями понимал индивидуально-личностные изменения «поведенческих организмов» и изменения в культурных системах. Стимулы внешней среды детерминируют нарушение равновесия системы в случае ее адаптивной ригидности. «...Существуют системы или ряд систем, для которых понятие равновесия вполне релевантное, но которые рассматриваются как претерпевающие процесс изменения, сначала нарушающий внутреннее равновесие, а затем приводящий систему через это состояние к новому равновесному состоянию» [3, с. 702]. Во-вторых, изменения обусловлены напряженностью, существующей между нормативными и структурными элементами любой социальной системы. Другими причинами социальных изменений Т. Парсонс считает различного рода конфликты и девиантное поведение: «Тенденции структурированного девиантного поведения, с которыми не могут успешно справляться контрольные механизмы социальной системы, образуют один из основных источников изменений в структуре социальной системы» [2, с. 444]. Аналогично, причиной изменений может быть нехватка информации или энергии при обмене между системами действия, что вынуждает систему вносить определенную корректировку в нормативную или ценностную структуру. Особая роль при этом отводится информационному контролю или иерархии, которые управляют процессом эволюции социальных систем, регулируют процессы дифференциации в обществе. Информационный контроль обуславливает конфликт между системами личности и культуры. Однако с точки зрения представителей феноменологической социологии, Т. Парсонс и его последователи не смогли адекватно решить проблемы социального отклонения и социального порядка. Согласно функционалистской теории, индивиду выгодно сохранение стабильности и упорядоченности социальной системы, так как последняя удовлетворяет его ожиданиям в отношении поведения других индивидов и позволяет ему учитывать ожидания в отношении самого себя, благодаря чему он получает четкую систему ориентиров в системах действия. Но попытка рассматривать социальные отклонения как результат нарушений в системе личности, вследствие ее неудовлетворительной социализации, не может служить достаточным объяснением. Концепция системы Т. Парсонса развивалась под определенным влиянием положений общей теории систем и кибернетики. Системы действия являются открытыми системами, для поддержания порядка они должны удовлетворять четырем системным потребностям или функционально необходимым условиям: адаптации, целеполагания, интеграции и латентности. Следовательно, каждая система на более низком уровне представлена четырьмя подсистемами, образующимися для удовлетворения четырех системных потребностей, необходимых для продолжения существования системы как таковой. Механизмы дезорганизации в социальной системе, следуя выделенным Т. Парсонсом пререквизитам, определенным образом предполагают инверсию механизмов поддержания социального порядка: дезадаптацию как всей системы к условиям внешней среды, так и отдельных ее подсистем и акторов; невозможность адекватного целеполагания, выражающаяся в низкой управляемости или потере управления – кризисе системы управления, отсутствии конвенциональных, стандартизованных целей и средств их достижения в политической системе, демобилизации – невозможности мобилизации ресурсов для достижения целей; дезинтеграцию, функцию интеграции социальной системы у Т. Парсонса выполняет система социетальной общности, включающая в себя все институты социального контроля, таким образом, как причиной, так и следствием дезорганизации будет являться кризис системы социального контроля; десоциализацию, делигитимизацию, аномию – кризис ценностно-нормативной системы, низкий уровень саморегуляции поведения и социального согласия.

Предложенные Т. Парсонсом «функциональные императивы» имеют смысл лишь в структурной взаимосвязи. При этом чем полнее и последовательнее осуществляются функциональные целесообразность и разделение деятельности на уровне социальных институтов и акторов – исполнителей норм/ролей, тем стабильнее социальная система. Следовательно, механизмы социальной дезорганизации взаимосвязаны между собой, генезис одного из них неумолимо должен детерминировать появление и развитие следующего. Например, кризис ценностно-нормативной системы предполагает дезинтеграцию социальных субъектов, так как «нормы по преимуществу интегративны», что провоцирует проблемы с «поддержанием образца», десоциализация, в свою очередь, ведет к дезинтеграции. Между механизмами социальной дезорганизации, таким образом, существуют как прямые, так и обратные связи и зависимости. Одним из основных, если не сказать важнейшим механизмом дезорганизации в системной модели Т. Парсонса будет являться делигитимизация, то есть несогласованность нормативных ожиданий с ценностными предпосылками. Делигитимизация в «нормативном функционализме» Т. Парсонса выступает как ведущий эндогенный фактор социальных изменений. Двигаясь по выделенным Т. Парсонсом уровням системной иерархии, мы сможем пронаблюдать «цепную реакцию» в экспансии дезорганизации, поражающей не только подсистемы социальной системы, но и далее – подсистемы системы действия: культурную систему, систему личности и биологическую систему. Это обусловлено спецификой определения Т. Парсонсом функции как отношения способа действия к

цели, при этом, источником самой цели согласно постулату о системном целеполагании выступают потребности системы более высокого уровня. Отмеченные механизмы социальной дезорганизации, универсализируются к любой из подсистем социальной системы, культурной системы и системы личности. Беря за основу анализа «необходимые условия» – функции, дезорганизация, так или иначе, предстает как прогрессирующая дисфункциональность системы. Критика канонического функционализма и ревизия парсоновского наследия Р. Мертоном выразилась в пересмотре основных положений функционализма: положения о функциональном единстве общества, «универсального функционализма», положения необходимости.

Нонконформистское и аберрантное поведение инициируют два пути нормативного морфогенеза – посредством нормативных новаций и нормативного отклонения. Институционализация нормативного отклонения рассматривается Р. Мертоном как один из механизмов социальных изменений. Как отмечает Р. Берштедт: «некоторые отклонения от старой структуры являются частью процесса создания новой структуры» [5, с. 313]. Исследуя социальную дезорганизацию как социальное изменение, представляется уместным рассматривать институционализацию нормативной девиации как один из ее механизмов, наиболее ярко наблюдаемый как следствие дезорганизации. «Если социальная дезорганизация является аспектом социального изменения, – отмечает Т. Шибутани, – из этого следует, что социальная реорганизация иногда предполагает принятие некоторых шаблонов поведения, которые прежде осуждались как отклонения... Переходный период значительно варьирует по продолжительности, но рано или поздно коммуникация восстанавливается и непонимание устраняется. Новые шаблоны поведения фиксируются в привычках, и устанавливается социальный порядок» [4, с. 489]. Само по себе нормативное отклонение эвристически предполагает диагностику и коррекцию системы социального контроля и социального порядка. В типологии аномийных адаптаций Р. Мертона «бунт» предполагает не только отрицание культурных целей и легитимных средств их достижения, но и замену старых целей и средств на новые. «Бунтовщики» – это ценностно-нормативные инноваторы, декларирующие собственное инновационное видение модели социального порядка в обществе будущего. Поэтому анализ социально-политических и социокультурных программ нонконформистов дает представление и о зонах конфликта и неудовлетворенности в обществе, и о возможных в будущем методах их решения. Даже распространенные в обществе социальные отклонения зачастую инновационны и предполагают важную функцию, определенную, например, А.М. Яковлевым следующим образом: «...в любой социальной системе, в обществе любого типа социальные отклонения (преступность, в том числе) выполняют определенную социальную функцию, которая заключается в обеспечении возможности отклонений от среднего «нормального» типа, сохранении необходимого уровня открытости социальной системы к неизбежным переменам» [7, с. 334]. Превратности нормативного морфогенеза в инновационном аспекте, рассмотренные Р. Мертоном, согласуются и с современным пониманием роли девиаций и случайности в кибернетике второго порядка и теории социальной системы Н. Лумана. Социальный порядок в теории Н. Лумана возникает из рекурсивных, то есть, самообращенных коммуникаций. Существование двойной контингенции (по Т. Парсонсу, двойная контингенция – это коммуникация интеракторов со случайным характером экспектаций и диспозиций к действию) приводит к инновационным и непредсказуемым возможностям социального действия. И вероятность дезорганизации, привносимая двойной контингенцией, маркируется и ограничивается языковым кодированием, в свою очередь, и порождающим за счет своей бинарной оппозиционности, возможности возникновения новых типов коммуникаций и девиантного поведения. Но, в как следствие, данное различие порождает интегративное принуждение. На микроуровне интеракций контингенция принуждает к согласию, производит отклонения и, в свою очередь, отклоняет их. Поэтому, в эволюции систем у Лумана двойная контингенция, случайный контакт родственных коммуникаций с экспектациями, ориентированными на общий коммуникативный код, и девиация предполагают возможность эволюционной инновации. Необходимость, полезность того или иного институционализированного социального отношения устанавливается путем анализа баланса функциональных и дисфункциональных следствий и выявления доминирования функциональных следствий. Не все социальные формы имеют положительные функции, зачастую, они обнаруживают остаток функциональных следствий и развиваются, и применяются посредством структурного напряжения между функциональными, дисфункциональными и неофункциональными следствиями. Р. Мертон также утверждал, что не существует неизбежных функциональных предпосылок, следовательно, функции связаны с переменными структурами, и существуют функциональные альтернативы для отдельных функций: «...Точно так же, как одно и то же явление может иметь многочисленные функции, так и одна и та же функция может по-разному выполняться различными явлениями. Потребности удовлетворения той или иной жизненной функции скорее рекомендуют, чем предписывают принятие определенной социальной структуры, ...имеется некоторый диапазон вариаций структур, удовлетворяющих данную функцию» [1, с. 410]. Таким образом, дезорганизация может вызывать как передачу функции от пораженной ею части социальной системы другой, так и вы-

ражаться в неэффективном выполнении другой частью социальной системы прежде нехарактерной для нее функции. Данный механизм социальной дезорганизации можно было бы обозначить как упрощение функциональной сложности, функционального разнообразия, регрессом функциональной дифференциации (сродни «дедифференциации» по Э. Тириакияну и С. Лэшу, то есть, процессу, в котором сложные параметры функционирования заменяются на менее сложные и менее дифференцированные). Негативный характер этого механизма был бы явен в классической линейной теории социальной эволюции, но, с позиции нелинейной теории эволюции общества, он имеет позитивные следствия, так как служит аутопойезису социальной системы в условиях кризиса. Р. Мертон признавал наличие у социальных конфликтов латентных функций, но если встать на позиции адептов парадигмы социального конфликта, то необходимо постулировать и наличие у них явных функций. Следовательно, и социальная дезорганизация может иметь как латентные, так и явные функции, что во многом зависит от позиции наблюдателя и/или участника данного социального изменения. Дезорганизация способна поражать отдельные части социальной системы, локализуясь в границах подсистемы. Типичные примеры – дезорганизация личности, дезорганизация деятельности социальной организации, наблюдающиеся в любой социальной системе, безотносительно к степени ее равновесия. Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и, в этом качестве, составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Современная модель местного самоуправления в России сочетает институционализированные формальные, а также неинституционализированные неформальные управленческие практики. Вопросы, связанные с разделением территории субъекта РФ на отдельные муниципальные образования и установления их административно-территориальных границ, были, в частности, одними из наиболее сложных до реализации нового Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанный федеральный закон устранил некоторые сложности прежнего деления субъекта России на муниципальные образования, введя деление субъекта на так называемые муниципальные районы, т. е. между муниципальными образованиями с более равномерным распределением численности населения в каждом. В частности, данный нормативный правовой акт более обоснованно распределил полномочия между муниципальными образованиями различных организационных видов, исключив ситуацию, при которой городское муниципальное образование с миллионной численностью населения и маленькие сельские поселения с населением 2 – 3 тыс. чел. обладали одинаковым объемом полномочий при объективно разных возможностях. Подобную ситуацию допускал действовавший ранее Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

С территориальными проблемами развития муниципальных образований часто довольно тесно бывают связаны проблемы развития муниципального хозяйства. Многие муниципальные предприятия и учреждения, особенно, работающие в сфере жилищно-коммунального комплекса, осуществляют свои функции крайне неэффективно. Так, В.Н. Парахина причинами неэффективности называет «хронический дефицит финансовых средств; низкий уровень научно-технического потенциала и острую нехватку современных машин, оборудования, инструментов, материалов, средств механизации и автоматизации; отсталые технологии; негибкие формы организации производства и труда; недостаточную квалификацию работников; неоправданное совмещение функций заказчика и подрядчика на предприятиях муниципального хозяйства; отсутствие действенных стимулов к повышению качества работы и более полному удовлетворению потребностей населения; фактическое отстранение потребителей (населения) от влияния на результаты деятельности производителей работ и услуг в муниципальном хозяйстве» [8, с. 291-292].

Помимо перечисленного, одной из важнейших проблем развития муниципальных образований можно назвать проблему совершенствования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы и органов государственной власти, осуществляющих взаимодействие с муниципальными образованиями. Можно констатировать, что помимо «идеального типа» местного самоуправления, декларируемого в законодательной модели, в России сложилась реальная и во многом неформальная модель местного самоуправления. Выделим следующие черты указанной реальной модели местного самоуправления.

1. Разнообразие моделей местного самоуправления, учитывающих специфику менталитета населения, муниципальных и региональных руководителей, сложившейся специфики властных отношений, экономических возможностей, географических особенностей, субъективного влияния главы региона и других факторов.

2. Ограниченность реальной муниципальной автономии и доминирование вертикальных властных отношений. Через функциональную необходимость, стереотипы деятельности, финансовую зависимость, совместное решение задач, выполнение переданных полномочий, в большинстве регионов произошло огосударствление муниципальных районов. Администрации муниципальных районов стали по факту территориальными органами администрации субъекта федерации.

3. Сложности разграничения компетенции муниципалитетов между собой и отдельно с субъектом федерации.

4. Низкая степень свободы муниципалитетов в регулировании оказываемых публичных услуг.

5. Ограниченность фискальной автономии. Основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы, да еще и имеющей преимущественно целевое назначение.

6. Выход механизмов реального государственного контроля за рамки, установленные Федеральным законом №131-ФЗ. По сути, органы местного самоуправления оказались переподчинены контролирующим органам, усмотрение которых приобрело определяющее значение. Публично проводимая линия на повышение автономии дала обратный эффект: муниципалитеты стали признаваться ответственными за решение большинства вопросов, являющихся, по сути, государственными (от образования до пожарной безопасности). И это несмотря на отсутствие необходимых средств, реальных регулирующих возможностей и права самостоятельно принимать ключевые решения.

В отличие от единого федерального стандарта, реальная муниципальная организация в стране отличается серьезным разнообразием, но во многих случаях воспроизводит советские принципы организации власти (формальная выборность в сочетании с фактической соподчиненностью, распределительное бюджетирование, сильная региональная и (зависимая от нее) районная власть, «хозяйственные» функции городов и поселений при их заниженном реальном статусе и ресурсной обеспеченности).

На основе проведенного теоретического анализа мы можем утверждать, что в современном российском обществе сложилась модель местного самоуправления, сочетающая как формальные черты (явные функции, заложенные законодателями в нормативную базу реформы), так и неформальные черты (латентные, как воспроизводящие явные функции советской системы управления, так и обусловленные изменившимися условиями ее функционирования). Говорить о сложившейся системе муниципального управления, только лишь используя негативную лексику теории дезорганизации, является, на наш взгляд, малопродуктивной стратегией. Для большинства представителей экспертного сообщества уже очевидно, что централизация управления в ущерб местному самоуправлению и выстраивание региональных вертикалей власти чреваты серьезными рисками в масштабах всей страны. Очевидна и оправданность системного пересмотра сложившейся модели властных отношений путем последовательного движения к относительной децентрализации.

Представляется возможной реализация двух стратегий изменения модели местного самоуправления в России. Первая стратегия заключается в законодательной институции изменений в данной модели, исходя из специфики сложившихся факторов и необходимого целеполагания (обычная практика социального и социально-политического реформирования в России). Вторая стратегия предполагает выявления баланса функциональных и дисфункциональных следствий и «переформатирование» латентных функций и дисфункций в явные функции и неофункции системы местного самоуправления. Необходимо последовательное движение по пути децентрализации посредством: институционализации существующих неформальных, но эффективных функций; делегирования полномочий от региональной власти системе местного самоуправления; «размывания» редиистрибутивности фискальной системы. Продуктивной представляется конвергенция данных стратегий на стадиях научно-исследовательской работы, разработки законодательной базы реформирования и мониторинга хода ее реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль. М., 1996.
2. Парсонс Т. Социальная система // О социальных системах / под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М., 2002.
3. Парсонс Т. Функциональная теория изменения // О структуре социального действия. М., 2002.
4. Шибутани Т. Социальная психология. Ростов н/Д, 1998.
5. Штомпка П. Социология социальных изменений / пер с нем. М., 1996.
6. Эйзенштадт Ш. Революция и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций / пер. с англ. А.В. Гордона / под ред. Б.С. Ерасова. М., 1999.
7. Яковлев А.М. Социальная структура общества. М., 2003.
8. Парахина В.Н., Галлеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление. М., 2007.