

МАССОВЫЕ ОПРОСЫ, ЭКСПЕРИМЕНТЫ, КЕЙС-СТАДИ

ОСОБЕННОСТИ МИРОВОЗЗРЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ: МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНАМИ

А.М. Никулин

Центр аграрных исследований
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
просп. Вернадского, 82, Москва, Россия, 119571

Данная статья написана по материалам социологического исследования «Мировоззрение государственных и муниципальных служащих Российской Федерации: профессиональная этика, политические воззрения, особенности взаимодействия с центральной властью и местным населением», проведенного летом 2012 г. социологами РАНХиГС в нескольких регионах России. Автор статьи принимал непосредственное участие в исследовании мировоззрения чиновников Архангельской области, где им было собрано двадцать глубинных интервью с муниципальными чиновниками в двух районах Архангельской области, а также в самом Архангельске.

Ключевые слова: мировоззрение, чиновник, муниципальные служащие, профессиональная этика, политические воззрения, глубинные интервью.

Архангельская область с точки зрения развития местного самоуправления представляет собой важное поле для междисциплинарных социологических исследований. Эта область, один из крупнейших по площади субъектов в Европейской части Российской Федерации, расположена в суровых условиях Севера. Примерно половина ее населения сконцентрирована в агломерации, окружающей региональную столицу Архангельск. Остальная половина рассредоточена в системе редких сельских поселений и малых городов на территории, сравнимой по своим размерам с Францией [10].

В целом в условиях северных депрессивных территорий местное самоуправление имеет свою социально-экономическую и социокультурную специфику, чему свидетельство ряд специальных исследований российских и зарубежных ученых проведенных в последнее время [2; 5; 9]. При этом во многом специально для российских северных территорий был предложен ряд рекомендаций по направлениям социального и экономического развития местных муниципалитетов [3; 4; 7].

Безусловно, важным направлением анализа является собственно местная административно-организационная и общественно-интеллектуальная деятельность,

направленная на развитие и совершенствование муниципального уровня. В Архангельской области надо отметить ряд местных административных, научных и общественных публикаций, достаточно всесторонне отражающих основные проблемы местного самоуправления, взаимодействия местной власти и населения [1; 12; 13].

Наконец, надо подчеркнуть, что вопросы собственно мировоззрения представителей местной власти и населения также находят в последнее время отражение в специальных исследованиях, пример чему — книга «Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей (Опыт феноменологического исследования)», написанная Ю.М. Плюсиным, С.Г. Кордонским и В.А. Скалоном [8]. Ценностные особенности мировоззрения российских чиновников проанализированы в новейшей публикации И.А. Шмерлиной «“Кодекс чести” российского чиновника» [14].

Что касается центральной категории нашего исследования — «мировоззрение» (муниципальных служащих), то, как утверждает философски объективированное энциклопедическое определение: «Мировоззрение (нем. *Weltanschauung*) есть совокупность взглядов, оценок, принципов и образных представлений, определяющих самое общее видение, понимание мира, места в нем человека, а также — жизненные позиции, программы поведения, действий людей. Мировоззрение придает человеческой деятельности организованный, осмысленный и целенаправленный характер» [6].

Итак, мировоззрение может представлять собой композицию разноуровневых и разнонаправленных особенностей — таковые у архангельских муниципальных чиновников мы попробуем проанализировать по следующим трем направлениям: историко-культурные особенности, политико-идеологические и профессионально-должностные. Расположив мировоззренческие доминанты именно в такой последовательности, проведем наш анализ по принципу восхождения от общего (общественного) к единичному (личному).

Историко-культурные особенности

В восприятии исторического времени и культуры большинство опрошенных нами чиновников живут, прежде всего, опытом непосредственно своей и местной жизни, опытом ближайшего советского прошлого. Ссылки на историю (мировую, страны, региона, муниципалитета) в интервью практически всегда ограничивались отправной точкой позднесоветского прошлого, которое респондент застал хотя бы ребенком. Очень редко респонденты упоминали более ранние вехи, и, как правило, такое упоминание носило весьма абстрактно-обобщенный характер, оно выражалось обычно в подчеркивании громадных пространств России (в упоминаниях респондентов — от Черного моря до Байкала), огромного значения для страны влияния Москвы, отчасти Петербурга.

Респонденты редко, если их только не подтолкнуть наводящим вопросом, размышляли о влиянии региональной истории на их мировоззрение. Чаще значение региональной специфики озвучивалось в рассуждениях неместных чиновников, приехавших в Архангельскую область из других регионов России. Так, чиновники родом из Вологодской, Ярославской, Курской областей, например, в своих высказываниях сравнивали регионально-культурные особенности русского Севера и центральных регионов России.

Удивительно, но никто из архангельских муниципальных служащих не упомянул, если не с историко-культурной, то хотя бы с политико-идеологической точки зрения, что Архангельская область отличалась старыми и обширными, идущими еще от Великого Новгорода, свободолюбивыми традициями местного самоуправления, что здесь, на Русском Севере, никогда не существовало крепостного права.

Вместе с тем размышления на тему «современная Россия и мир» звучали довольно часто. Почти четыре пятых опрошенных чиновников хотя бы раз бывали за границей (в основном в туристических поездках в Турцию и Египет), некоторые представители старшего поколения упоминали, что еще по советским туристическим программам они посещали так называемые «страны соцлагеря»; некоторые муниципальные руководители по программам культурного сотрудничества посещали Норвегию и Финляндию.

Респонденты подчеркивали, что знакомство с другими странами, безусловно, расширило их мировоззрение, иногда его культурно травмируя при сравнении с Россией.

Хорошо отражает мнение, сходно высказанное также многими другими респондентами, следующая цитата из размышлений муниципальной служащей:

«Моя пока неосуществившаяся мечта — поехать за границу... Не на пляж, нет... как бы ни банально звучало, я хочу в Париж. Мне очень хочется на него посмотреть. Я была один раз в Норвегии, в 96 году, в командировке. Я когда приехала — молчала три дня, не могла говорить. Поняла, что мы никогда не догоним Европу... Все у них иначе и, может быть, правильнее, чем у нас. Но мы сложно ломаемся, нам сложно изменить то, что есть. Я потом, конечно, отошла от этой поездки».

Социальное время в сельских и малгородских архангельских муниципалитетах меряют двумя основными вехами: от местных выборов до местных выборов (раз в три года) и от праздников до праздников, где центральный — Новый год.

Подготовка к тому и другому событию (выборы и Новый год) занимает много времени и нервов у муниципальных служащих. В двух соседних райцентрах упоминали о двух знаковых культурных событиях, связанных с новогодней елкой. И в том и другом райцентре изыскивали средства из скудного муниципального бюджета на установку новогодних елок: в одном муниципальные служащие вложили их в очень большую, пушистую ель, но на основательное крепление ее в центре площади малого города уже средств не хватило, поэтому она в один из вечеров под порывами сильного ветра упала, — жители города критиковали свой муниципалитет за недобросовестность. В соседнем малом городе муниципальное руководство решило закупить и установить искусственную ель, тоже для местного бюджета дороговатую, но в многолетней перспективе должную окупить себя, — это «инновационное» решение вызвало своеобразный раскол в общественном мирозерцании, по словам бывшего мэра города:

«Итак, у нас была искусственная елка, не такая высокая, как хотелось, — денег не хватило, но зато в пластиковых святающихся гирляндах — они у нас тогда только появились. Мне потом люди звонили, те, кто на каникулы приехал, с детьми: «Знаете,

приезжаем на площадь Ленина и, кажется, что мы в большом городе, почти как в Москве! За елку я, конечно, много выслушала и плохого: и что деньги некуда девать, и что мы живем на севере, и искусственная елка не нужна, но больше все-таки положительных отзывов. Все поняли, что это удобно и хорошо».

С точки зрения более стремительных повседневных изменений подчеркивается, конечно, значение развития информатизации. В одном из успешных в развитии информатизации малгородских муниципалитетов отмечалось, что реальные изменения в ощущении культурной реальности настали во второй половине 1990-х гг.:

«Создали информационный Интернет-центр, привлекли внимание большого количества населения — тогда Интернет был мало где, было интересно с ним работать — начались новые течения, веяния. Мы участвовали в конкурсах. Получили грант на Интернет-развитие. Хотя 90-е годы очень тяжелые были, но мы искали новые пути выживания, не только новых информационных объектов культуры. У нас именно в те годы появилось еще четыре народных музыкальных коллектива, хотя раньше ничего не было, кроме Шалакушского народного хора, который еще у Сталина на концерте выступал».

При этом отмечается, что вокруг современных средств связи и коммуникаций в локальных сообществах происходит перманентная конфронтация между повседневным натиском массовой потребительской культуры и местным стремлением сохранить прежние культурные традиции. И здесь часто в размышлениях респондентов сохранение местных традиций связывается с общей культурной ситуацией в стране, нередко обобщения такого рода:

«Духовное в России и у нас в районе доминирует, но край уже близок, чаша весов в напряжении, если ситуация в ближайшие 5—10 лет не то (тягостный вздох)... но это мое мнение».

Понятие духовности чаще связывается с культурой, нежели с церковью. Что касается последней, то большинство респондентов упоминает, что они крещенные, часто уже во взрослом возрасте — в постсоветское время. Надо при этом отметить, что трое респондентов охарактеризовали сами себя как атеистов, с уважением относящихся к верующим, но не находящих убедительных доказательств бытия божия. Большинство респондентов отмечало, что, являясь крещенными православными, они практически не соблюдают календарь православных обрядов и праздников. В основном церковь они воспринимают как чрезвычайно важный социальный институт, регулирующий социализацию, воспитание, нормы поведения населения. Вот типичное упоминание положительного социального влияния церкви:

«Я знаю двух людей, которых, если бы не церковь, наверное, просто уже их не было в живых, потому что деграция была полнейшая, но церковь их поставила на ноги».

Не социальное, а мистическое значение церкви респонденты почти не упоминали, хотя часто и признавали, что есть какие-то высшие силы, есть «в конце концов» Бог, но отношение к нему высказывалось или почти протестантское (не нуж-

дающееся в посредничестве священника) или почти языческое (часто упоминались гороскопы, приметы, загадочные мистические случаи).

В целом в размышлениях респондентов в самых произвольных пропорциях перемешивались православие, протестантский агностицизм и суеверия. Приведем несколько характерных примеров.

Бухгалтер одной из муниципальных администраций малого города упомянула, что в последние годы ей вместе с семьей удавалось пару раз летать на отдых в Турцию и Египет. Всякий раз вся семья испрашивала разрешение и благословление на путешествие у местного священника. По мнению бухгалтера, в первый раз и благословление, и путешествие прошли замечательно. А во второй раз священник как-то не так благословил семью: суетился, времени у него было мало, и потому благословление было какое-то формально неубедительное. В результате, отметил респондент, во время взлета самолета пилот объявил, что в двигатель попала птица, — самолет вернулся в аэропорт, но в конце концов семья респондента улетела на отдых на другом самолете.

Глава другой муниципальной администрации, поясняя свои методы управления районом, за одночасовое интервью четыре раза подчеркнул, что он по гороскопу «козерог», а так как козероги склонны к созиданию, то он стремится за время своего правления районом создать «что-нибудь фактическое», например, он «пробил» включение своего района в областную программу строительства жилья для молодых специалистов, что «подтверждает его козерогову склонность к созиданию».

Оценивая в целом историко-культурные перемены своего времени, многие респонденты подчеркивали тягостное значение депрессивного периода 1990-х гг. (как сказал один из них — «времени людей потерянных»), не изжитого до сих пор:

«Да, такое время выпало на нашу долю. Многие потерялись в эти годы. Я знал ребят — по два университета заканчивали, а потерялись, в кочегарке поработали и вообще спились... Чего греха таить? Просто люди потерялись, мы же за 75 лет (советские) привыкли... и переключить выключатель достаточно сложно, это надо вот определенный какой-то внутренний такой мир иметь, чтобы переступить через это, пойти вперед, ничего не бояться».

Кроме того, подчеркивалось и негативное влияние на общество не сокращающейся социально-экономической дифференциации:

«Я всегда стояла на защите малооплачиваемых категорий населения, ну, говорю, это ж надо быть каким патриотом своей страны, чтобы за 6 тысяч 22 дня в месяц добросовестно убирать помещение. А простой инженер когда говорит, сколько получает, то стыдно... перекося у нас в государстве. Нужна поддержка умов, а то теряем то, чего достигли в трудные годы».

Историко-культурная рефлексия муниципальных чиновников становится более конкретной, переходя на политико-идеологический уровень.

Политико-идеологические особенности

В беседах о политике и идеологии подавляющее большинство респондентов проявляло настороженную сдержанность, часто подчеркивая свою аполитичность,

умеренный центризм или даже припоминая, что в законе о госслужбе государственным и муниципальным служащим не рекомендуется высказывать свои политические взгляды. Вот типичное заявление (хотя и косноязычное, но развернутое) муниципального чиновника о его политической позиции:

«Я нейтральный человек... и протестные движения ведь смотря какие. Если они, так сказать, ущемляют права человека, населения — это другое дело. А если протестное движение чисто политическое, то я, например, не против и этого. Я говорю, что я человек нейтральный. Я был в КПСС, значит, тогда (после распада СССР), я принял решение больше не вступать ни в какую партию, потому что это все, так сказать, временное... Нет такой идеологии, какая бы вот, когда в Бога верят, у партии нет такой идеологии, чтобы повести именно конкретного человека за собой до конца. Поэтому не знаю. Нейтрально я отношусь к этому делу (политике)».

Тем не менее, большинство руководителей муниципалитетов признают, что являются членами партии «Единая Россия»; двое из опрошенных оказались бывшими членами «Справедливой России», вышедшими из партии после недавнего внутрипартийного кризиса. Рядовые служащие муниципалитетов, как правило, беспартийны. О партии «Единая Россия» и ее руководстве респонденты в основном отзывались с умеренным уважением, подчеркивая, что партия стремится поддерживать стабильность в стране. Характеризуя прошедшие думские и президентские выборы, с многозначительной улыбкой муниципальные чиновники подчеркивали: «у нас выборы прошли как надо», т.е. 50% планка избирательных голосов партией «Единая Россия» и В.В. Путиным была преодолена, что было нетипично для Архангельской области, где «Единая Россия» на думских выборах показала один из самых слабых результатов по сравнению с другими регионами Российской Федерации.

Вместе с тем в интервью были зафиксированы и откровенные оценки резко критически относящихся к существующей политической ситуации в стране:

«Нужно дальше развиваться. Люди сейчас требуют реформ. А тот клан, грубо говоря, который пришел в конце 90-х, после Бориса Николаевича, он и руководит. А это скрытая монархия, скрытое политбюро, скрытое ЦК. Как мы жили при Леониде Ильиче Брежнев, так и до сих пор, ничего не поменялось. А люди-то хотят больше демократии... а они как-то остановились. Владимир Владимирович, грубо говоря, почищает на лаврах. Ну, вот страну как бы из разрухи 90-х вывели. Но людям-то этого мало, им больше хочется. А если закостенеть, это просто-напросто у нас все отомрет или разорвет. Ничего хорошего не будет. Ну, сейчас избрали парламент мы, да, на пять лет. Президента на шесть. Это тоже методы ЦК и политбюро — завуалировано. А Владимир-то Владимирович уже 12 лет... это уже срок... А артисты из кожи лезут — народ развлекают. Да, так и получается, что до сих пор еще, можно сказать, КПСС руководит...». «Владимирович Путин спокойно свои годы отработал... А доставалось кому? Чиновникам. Они бюрократы, они все тормозят, они мздоимцы, они коррупционеры... Как сидели на нефтяной, газовой игле, так и сидим. Каждый год на каждом совещании, на каждой там встрече на высшем уровне говорим, что надо слезать с этой иглы. Ну, а дальше слов-то и нету. Ну что, Сколково создали. Но где, где прорывы? Ну, Глонасс попытались запустить, миллиард неудачно, все упало. Миллиард выкинули! Но сколько можно было на этот миллиард школ построить, сколько заасфальтировать дорог. Взяли проблему коррупции. Километр асфальтной дороги стоит пять миллионов. По-моему, дороже, чем в нашей стране, нигде нету...».

В интервью задавался вопрос об отношении респондентов к коррупции. Ответ на него часто начинался с насмешливого покачивания головой. Далее причины такого веселого настроения объяснялись, как правило, следующим образом: коррупция исходит из центра, ее источник в Москве, а в бедных сельских муниципалитетах Архангельского Нечерноземья, где к тому же все чиновники на виду у местного населения, очень мало ресурсов и возможностей для занятий коррупцией. Но Москва всячески раздувает идеологию борьбы с коррупцией, поэтому на местах все чаще проводятся прокурорские проверки, отнимающие много времени и нервов. Подобного рода антикоррупционная идеология лишь натравливает население на местную власть, отвлекая общественное мнение от истинных масштабов коррупционного бедствия, концентрирующегося в руководстве страны.

Переходя на уровень вопросов местной политики и идеологии, чиновники часто подчеркивали, что в целом политика — дело тяжелое и неприятное, тем более когда она координируется из центра:

«Некоторые вопросы политические в нашей жизни иногда меня шокируют, иногда я их воспринимаю очень болезненно, потому что политика — это само по себе такое дело, достаточно грязное, так скажем, не совсем чистое... К нам на выборы приезжали московские политтехнологи и просто зарабатывали деньги, им все равно где и с кем работать, это их хлеб».

В этих сложных политических условиях и приходится муниципальным чиновникам прокладывать свой курс управления местной территорией между вышестоящей властью и населением. Чиновники говорят о том, что необходимо проявлять соответствующую гибкость, твердость и благоразумие, поясняя свой подход метафорами из жизни животных и рыб. Например, одна уже из пожилых руководительниц районного управления сельского хозяйства (бывший зоотехник) так описывает свои взаимоотношения с властью и народом:

«В моей жизни столько было руководителей всякого уровня: и умные, и глупые, и пьющие, и гулящие, и шалящие, и воровские. Главное — остаться по жизни самой собой, какая ты есть. Вот пришел он (начальник) дурак или пьющий, ты что, должна быть такой же? Пришел он такой — ты что, должна спать с ним или гулять? Нравится ему, не нравится — ты останься сама собой. Так же и с народом, что с ним заигрывать — да ты останься сам собой, любой служащий. Кому-то ты будешь не угоден, а в целом массе будешь понятен... Народ, извините, я всегда говорю, я к этому стаду отношусь, так, что оно порой как масса непонятная».

Глава одного из сельских муниципалитетов, заядлый рыбак, сравнивал свое существование с налимьей борьбой за выживание:

«На рыбалке мне, знаете, не нравилась рыба налим. Она скользкая, верткая. Но поработав главой сельского муниципалитета, в какой-то степени я начал вести себя, как налим, в отношениях с начальством и народом. Я не знаю, как другие там мои коллеги. Но тяжело, если не обладаешь такой изворотливостью, когда тебя за голову, а ты хвостом рычагом уходишь. Тебя за хвост, а ты... как налим, вывертываешься».

Впрочем, эти рассуждения о взаимоотношениях муниципальных чиновников с властью и народом из политико-идеологических особенностей фактически трансформируются в вопросы профессионально-должностные.

Профессионально-должностные особенности

Обычно районные муниципальные служащие имеют разнообразное сельскохозяйственное (аграрные экономисты, инженеры, зоотехники и т.д.) или педагогическое (учителя географии, математики, истории и т.д.) образование. Также в муниципалитетах оказалось несколько отставных военных, руководителей гражданской обороны и специалистов по чрезвычайным ситуациям районного уровня. Выпускников вузов по специальностям муниципальной и гражданской службы в обследованных муниципалитетах не оказалось, но некоторые респонденты упоминали, что на разных курсах и семинарах занимались повышением своей квалификации, например, в системе РАНХиГС в Москве, Петербурге и Северодвинске.

В основном респонденты утверждали, что им не хватает знаний и информации в области муниципальной службы, и они с удовольствием приняли бы участие в специальных обучающих семинарах и курсах, которых сейчас существует достаточно много, но, как правило, все они платные, а у местных муниципалитетов нет средств для оплаты учебы. Главная причина нехватки знаний у муниципальных служащих — переменчивость российского муниципального законодательства: они вынуждены постоянно отслеживать разнообразные правовые изменения, касающиеся их сферы деятельности. Отмечалось, конечно, что большим подспорьем в муниципальном самообразовании является Интернет, но во многих сельских муниципалитетах сохраняются серьезные проблемы с интернет-связью и производительностью компьютеров.

С другой стороны, переход на Интернет и компьютеризирование информации парадоксальным образом увеличивает бюрократический документооборот по всем направлениям муниципальной деятельности. Чиновники с тревогой и тоской подчеркивали, что требуемая от них отчетность возрастает все более и более, а на расширение муниципальных штатов, которые бы занялись ее подготовкой, у муниципалитетов нет средств. Вот как эта проблема выглядит в изложении одного из глав районной администрации:

«Ну, допустим, решили сделать, чтобы все было открыто, вся деятельность учреждения, и получается: создаются эти ИАС (Информационные автоматизированные системы) — электронная база данных, которую надо постоянно заполнять. Наряду с этим мы говорим о том, что, извините, вот есть норматив на содержание учреждения, есть норматив на содержание аппарата управления, дополнительно людей в него набрать нельзя. То есть, если мы на одного человека вешаем, вешаем, вешаем всю эту отчетность, то все у нас приходит к тому, что в сельском муниципалитете три или четыре человека работающих, а мы с него (муниципалитета) требуем каждый год все больше, больше, больше, больше информации. Поэтому, если в 2005 году в главы муниципальных администраций шли более-менее охотно, если в 2008 году шли уже с оглядкой, то вот прошло четыре года, и только один из действующих глав сельской администрации пошел на следующий срок. Остальные сказали: «Спасибо. Нам больше такого не надо, когда за нами каждый день контролирующие органы — то правоохранительные, то прокуратура, то Госпотребнадзор, то Роспотребнадзор... То есть эти проверяющие организации постоянно ходят по кругу, все чего-то проверяют, протоколы, акты и так далее...».

Весь этот наплыв требований по отчетности сверху происходит на фоне постоянного и серьезного бюджетного дефицита. Подавляющее большинство сельских и районных бюджетов муниципальных образований дефицитны на 80 и более процентов, имеют длинную долговую историю. Вот как упомянул один из глав районной администрации о своем опыте борьбы с бюджетным дефицитом:

«Да, 19 млн рублей — наш дефицит бюджета. Я по прошлому году почти выкарабкался, а когда я пришел сюда, у нас было долгов где-то порядка 115 млн, ну, разного там уровня. Я где-то 50% этих долгов загасил. Но меня тянет не это, если уж конкретно о нашем бюджете разговаривать. Меня тянет то, что ко мне еще на сегодняшний день приходят долги моих предшественников. На мою голову недавно свалилось еще 16 млн рублей». Бюджетный дефицит фатальным образом ограничивает мировоззрение муниципальных служащих: «В работе чиновника большая зависимость от внешних бюджетных условий. Можно убиться и напридумывать много интересных программ, всего сделать, а потом понять, что там тебе денег не дали, и там... — а без денег, как бы там ни говорили, ничего не получится, деньги важны».

Районные муниципальные чиновники могут долго рассказывать о том, как много у них имеется самых разнообразных программ по социальным вопросам, по культуре, по образованию и т.д., при этом постоянно добавляя, что на все эти программы денег не хватает. В таких условиях чиновники ведут себя по-разному: некоторые фактически плывут по течению, объясняя, что в условиях тотального бюджетного дефицита являются заложниками существующей ситуации и потому ничего изменить не в состоянии, а так «работа ведь все равно идет потихонечку». Более ответственное меньшинство, тем не менее, полагает, что не надо тогда было и приходиться в муниципальную службу, если ты ничего изменить не в состоянии.

В муниципальных чиновничьих рассказах приводится много примеров как добросовестного, так и не очень муниципального сознания.

Например, в одном нищем сельском муниципалитете глава администрации приняла решение отключать свет не в полночь, а в восемь вечера, потому что все равно в это время народ деревенский по улицам не ходит, а сидит по домам. В результате на экономии электричества удалось скопить несколько тысяч рублей и на эти деньги почистить местный засорившийся колодец, обеспечив население свежей водой. Другая глава сельской администрации вызвала к себе комиссию из области, чтобы посмотрели на местный детский сад, находящийся в аварийном состоянии. Комиссия согласилась, что здание сада в ужасном состоянии, но заинтересовалась, почему при входе в детский сад разлиты помои (могли бы их хоть убрать, зная, что комиссия приедет). На что местная глава администрации ответила, что на это уже и внимания не обращает, а лишь помнит, что ей 52 недели осталось до того, как она, наконец, уйдет на пенсию со своей должности.

В условиях скудости материальных ресурсов и возрастающих требований по отчетности во взаимоотношениях администраций районных городов и районов часто возникают конфликты, связанные с амбициями передела ресурсов и зон ответственности муниципальных учреждений. Иногда это приводит к долговремен-

ному расколу местных властных элит, деструктивно влияя на муниципальную политику и экономику в целом:

«Это у нас разросся конфликт между уровнями муниципальной власти, аж до втянутости в него депутатов областного собрания. И раскол у нас происходит все дальше. Я с ужасом думаю, что будет в следующем году. Понимаю, что ответственный и грамотный человек на главу района в таких условиях просто не пойдет».

Подобного рода конфликты между администрациями города и района — не единичная, а распространенная ситуация, которую наиболее проницательные чиновники объясняют самой логикой 131-го федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления», по которому в настоящее время и живет муниципальная служба.

131-й закон, введенный в Российской Федерации в 2006 г., не получил в интервью положительных отзывов со стороны муниципальных служащих, зато отрицательных мнений о нем было высказано немало. Суммировать их в определенной степени может следующее высказывание одной из заместителей глав районной администрации:

«То, что мы сегодня хлебнули с этим 131-ым законом — мы все стали самодостаточные, будь то сельское поселение или городское, район. Но это не самодостаточность, это возникла такая иерархия вседозволенности и всераспушенности». Ей во многом вторит глава администрации другого муниципального района: «Знаете, может быть, да, замыслы хорошие были с этим 131-м законом, но мне кажется, это лично мое мнение, не надо было ломать предыдущую систему местного самоуправления. Она работала. Небольшие корректировки просто надо было внести в нее, пусть бы она работала. А было поломано все на раз, и как бы новое, но оно не работает, это я вам честно говорю. Это тормозит наше развитие, это на сегодняшний день — полнейший бардак в муниципалитетах, никто ни за что не отвечает, ни с кого ничего не спрашивают. И никто никому не подчиняется!».

В условиях неудобноносимого бремени 131-го и ряда других законов, регулирующих муниципальную службу, особенно острой становится проблема муниципальных кадров. Многие респонденты в своих размышлениях формулировали гипотезу ухудшающегося кадрового отбора в муниципалитеты. По сравнению с советскими (партийными) временами туда можно включить даже слишком много людей, но это понизит в целом качество кадрового резерва. Областной закон Архангельской области позволяет ужесточить требования к кадрам, например, можно ставить условие, чтобы в кадровом резерве находились только претенденты, имеющие соответствующее образование — «государственная или муниципальная служба», но таковых пока еще очень мало, в результате можно вообще без резерва остаться. С другой стороны, по мнению служащих, качество постсоветского образования является очень низким как по специальностям «государственная или муниципальная служба», так и по другим специальностям:

«Система образования сменилась. Я за то, чтобы была определенная базовая грамотность. Приходят к нам на практику из вузов — из Архангельска, из других регио-

нов... я просто поражаюсь, как сейчас обучают в высших учебных заведениях. Я в шоке немножко».

Многие служащие подчеркивали, что до сих пор работают на основе тех знаний, которые были заложены в советских школах, техникумах, вузах. Как упомянул один из глав муниципальной администрации, побывав на курсах муниципальной переподготовки в Петербурге:

«Мы там все кроссворды, то есть тесты решали, — ну, разве это образование».

Учитывая также, что зарплаты муниципальных служащих не высоки, а с другой стороны, в сельских районах существуют проблемы с трудоустройством, часто муниципальное руководство подбирает персонал по клановым связям личных знакомств и преданности. Одна из принципиальных служащих муниципального районного уровня так описывает складывающуюся ситуацию:

«Я даже нашему главе писала заявление об уходе. Я и ему, и всем говорила — окружайте себя не угодными людьми, а профессионалами, потому что угодные люди безграмотны и всегда вас где-нибудь подставят. А профессионалы, пусть они и трудные, будут работать лучше, не соврнут, будут ответственны, создадут репутацию. А угодники будут смотреть руководителю в рот, потому что они к делу равнодушные. Мне странно, что к нам стали попадать такие люди... — у нас кого только нет...»

Особая тема в размышлениях муниципальных чиновников — их взаимоотношения с государством и бизнесом. Многие из респондентов, имеющих длительный стаж работы в местных органах власти, подчеркивали, что по сравнению с позднесоветскими временами и 1990-ми годами им стало труднее общаться, например, с областными органами государственной власти:

«Раньше и в районные и в областные органы власти легче было, проще войти, поговорить о наших местных проблемах. А сейчас посмотрите, в нашем областном здании губернского руководства везде на каждом этаже охрана в форме с синими околышками на фуражках стоит, как в кинофильме «17 мгновений весны». Двери внутри капитальные, видеокамеры. Ни в какой кабинет без предварительной договоренности не заглянешь. Госчиновники сейчас сильно отгородились и от нас, и от народа».

На местах у муниципального руководства отмечается невозможность каким-либо образом повлиять на крупный бизнес, как правило, связанный с государственными органами в области и Москве. Один из глав сельской администрации приводил пример, что на территории его муниципалитета построен газопровод, который снабжает газом даже Архангельск. У района нет средств, чтобы подключиться к этому газопроводу и провести районную газификацию. Но раньше газовики хотя бы платили налог в муниципальный бюджет за прохождение газа по данной сельской территории в размере 2,5 млн рублей в год. Недавно произошли изменения в кадастровой стоимости оплаты газопровода в лесистой части территории. В результате газовики платят муниципалитету лишь 50 тысяч рублей в год. Для маленького сельского бюджета это привело к сокращению его дохода почти

на 50%. По мнению главы, из-за этих налоговых взаимоотношений даже спорить бесполезно — невозможно тягаться сельскому муниципалитету с госкорпорацией «Газпром».

В связи с этим примером следует также упомянуть очень беспокоящую муниципальных служащих политику укрупнения и концентрации территорий и их ресурсов, проводимую в последние годы государством. По мнению муниципалов, так управлять легче всего, от укрупнений создается впечатление, что произошло эффективное перераспределение ресурсов, но на местах это, как правило, означает лишь дальнейшее усиление деградации сельских территорий.

Как ни важны отношения муниципалитетов с государством, но еще важнее оказывается повседневное общение с местным населением. Муниципальные служащие отмечали, что население к ним относится в целом, как и по всей стране ко всем чиновникам, скорее негативно, чем позитивно.

Подчеркивая, что муниципальный служащий должен быть открытым, вежливым во взаимоотношениях с гражданами, оперативно реагировать на их запросы, тем не менее, местные чиновники полагают, что у них фактически нет ресурсов, чтобы удовлетворять повседневные запросы населения, связанные прежде всего с жилищно-коммунальным хозяйством и благоустройством. Один из глав районной администрации привел такой типичный пример конфликта в области решения жилищного вопроса на местах:

«Возьмем пример — переселение из ветхо-аварийного жилья. Человек идет в суд, признает свою квартиру непригодной для проживания. Суд выносит положительное решение — да, непригодно, обязует муниципалитет предоставить человеку квартиру. У муниципалитета нет денег купить ему жилье и исполнить судебное решение. Человек идет жаловаться дальше. Для главы поселения, в связи с неисполнением им судебного решения, все это может обернуться уголовным преследованием. Вот такие финансовые тонкости».

На напряженные взаимоотношения муниципальных служащих с населением влияет и процесс маркетизации социальных услуг, т.е. перевод их на рыночную основу стремления к прибыли. Особенно болезненно это ощущается в области образования и здравоохранения. Вот типичный пример рассуждения главы администрации о положении дел в муниципальном здравоохранении:

«Главный врач районной больницы сегодня мне не может гарантировать даже своевременной оплаты коммунальных услуг. Врачи поставлены в ситуацию, когда больница должна что-то заработать. Что значит заработать в условиях, когда половины врачей не хватает, оборудование, извините меня... У нас нет возможности предоставить такое количество жилья, которое необходимо для врачей. На выживание бросили муниципальное здравоохранение. А у нас, что в здравоохранении сейчас самое главное, получается? Получается, главное — чтоб ты болел. То есть не профилактика заболеваний, а чем больше ты болеешь, тем выгоднее для больницы. И выражение „За Ваши деньги... Вы больны настолько, насколько у Вас хватает денег“ остается у нас актуальным».

В этих условиях мировоззрение муниципальных служащих находится в состоянии перманентной тревоги и фрустрации. Находясь между молотом центральных государственных распоряжений и наковальной общественного мнения местного населения, это мировоззрение действительно, подобно упомянутому поведению северной рыбы налима, стремится выскользнуть из неблагоприятных обстоятельств окружающей действительности, в своих рассуждения и чаяниях часто обращаясь к спасительным заводям личной семейной жизни, надеясь там обрести покой от трудных и нерешенных вопросов не только муниципальной, но, прежде всего, государственной политики.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Вестник. Специальное издание министерства по региональной политике и местному самоуправлению Архангельской области. — Декабрь 2011.
- [2] *Линднер П., Мозер Э.* (Де)централизация сельской России: местное самоуправление и «вертикаль власти» // Вторая Россия: самоорганизация и дифференциация. — М.: Дело, 2012.
- [3] Местное самоуправление и гражданское участие в сельской России. Проект Всемирного Банка Реконструкции и Развития. — М., 2008.
- [4] *Кузнецова Т.Е.* Возрождение промыслового хозяйства в современной России — важнейшее направление использования ее пространственного потенциала // Вторая Россия: дифференциация и самоорганизация. — М.: Дело, 2012.
- [5] *Никула Й., Копотева И., Ниска И.* Социальные инновации и социальное партнерство как механизмы местного развития // Крестьяноведение: Теория. История. Современность. Ученые записки. 2011. Вып. 6 / Под ред. Т. Шанина, А.М. Никулина, И.В. Троцук. — М.: Дело, 2011.
- [6] Ойзерман Т.И. Мировоззрение // Новая философская энциклопедия. — М.: Мысль, 2000. — Т. 2.
- [7] *Плюснин Ю.М.* Общественная активность населения малых городов // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 1.
- [8] *Плюснин Ю.М.* Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей (Опыт феноменологического исследования). — М.: ЦПИ МСУ, 2009.
- [9] *Покровский Н.Е., Нефедова Т.Г., Бобылев С.А., Дроздов В.А., Гунько М.С.* Теоретическая концепция Угорского проекта. Перспективы устойчивого развития Ближнего Севера России: экология, культурное наследие, новые поселения. URL: <http://www.ugory.ru/teoriya.htm>
- [10] Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / Под общ. ред. С.С. Артоболевского, О.Б. Глезер. — М.: МГТУ, 2011.
- [11] *Скотт Дж. С.* Благими намерениями государства. — М.: Университетская библиотека, 2005.
- [12] *Тюрин Г.В.* Опыт возрождения русских деревень. — М.: Поколение, 2007.
- [13] Сводный доклад о результатах оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Архангельской области по итогам 2011 года. Правительство Архангельской области. — Архангельск, 2012.
- [14] *Шмерлина И.А.* «Кодекс чести» российского чиновника: наброски к программе эмпирического исследования // Вестник РУДН. Серия «Социология». — 2012. — № 4.

PECULIARITIES OF MUNICIPAL WORKERS' OUTLOOK IN ARKHANGELSK REGION: BETWEEN THE STATE AND THE CITIZENS

A.M. Nikulin

Center for Agrarian Studies
Russian Academy of National Economy and Public Administration
Vernadsky pr., 82, Moscow, Russia, 119571

The article is based on the materials of the sociological study “The outlook of state and municipal servants of the Russian Federation: professional ethics, political views, peculiarities of interacting with the central government and the local population”, conducted in the summer of 2012 by sociologists of the RANE&PS in several regions of Russia. The author of the article personally participated in studying the outlook of officials in Arkhangelsk region, where he collected twenty in-depth interviews with municipal officials in two districts of Arkhangelsk region, as well as in Arkhangelsk itself.

Key words: the (world) outlook, an official, municipal workers, professional ethics, political views, in-depth interviews.

REFERENCES

- [1] Vestnik. Special'noe izdanie ministerstva po regional'noj politike i mestnomu samoupravleniju Arhangel'skoj oblasti. — Dekabr' 2011.
- [2] Lindner P., Moser E. (De)centralizacija sel'skoj Rossii: mestnoe samoupravlenie i «vertikal' vlasti» // Vtoraja Rossija: samoorganizacija i differenciacija. — M.: Delo, 2012.
- [3] Mestnoe samoupravlenie i grazhdanskoe uchastie v sel'skoj Rossii. Proekt Vsemirnogo Banka Rekonstrukcii i Razvitija. — M., 2008.
- [4] Kuznecova T.E. Vozrozhdenie promyslovogo hozjajstva v sovremennoj Rossii — vazhnejshee napravlenie ispol'zovanija ee prostranstvennogo potenciala // Vtoraja Rossija: differenciacija i samoorganizacija. — M.: Delo, 2012.
- [5] Nikula J., Kopoteva I., Niska I. Social'nye innovacii i social'noe partnerstvo kak mehanizmy mestnogo razvitija // Krest'janovedenie: Teorija. Istorija. Sovremennost'. Uchenye zapiski. 2011. Vyp. 6 / Pod red. T. Shanina, A.M. Nikulina, I.V. Trocuk. — M.: Delo, 2011.
- [6] Ojzerman T.I. Mirovozzrenie // Novaja filosofskaja jenciklopedija. — M.: Mysl', 2000. — T. 2.
- [7] Pljusnin Ju.M. Obshhestvennaja aktivnost' naselenija malyh gorodov // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. — 2010. — № 1.
- [8] Pljusnin Ju.M. Municipal'naja Rossija: obraz zhizni i obraz myslej (Opyt fenomenologicheskogo issledovanija). — M.: CPI MSU, 2009.
- [9] Pokrovskij N.E., Nefedova T.G., Bobylev S.A., Drozdov V.A., Gun'ko M.S. Teoreticheskaja koncepcija Ugorskogo proekta. Perspektivy ustojchivogo razvitija Blizhnego Severa Rossii: jekologija, kul'turnoe nasledie, novye poselenija. URL: <http://www.ugory.ru/teoriya.htm>
- [10] Regional'noe razvitie i regional'naja politika Rossii v perehodnyj period / Pod obshh. red. S.S. Artobolevskogo, O.B. Glezer. — M.: MGTU, 2011.
- [11] Scott J.S. Blagimi namerenijami gosudarstva. — M.: Universitetskaja biblioteka, 2005.
- [12] Tjurin G.V. Opyt vozrozhdenija russkih dereven'. — M.: Pokolenie, 2007.
- [13] Svodnyj doklad o rezul'tatah ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija gorodskih okrugov i municipal'nyh rajonov Arhangel'skoj oblasti po itogam 2011 goda. Pravitel'stvo Arhangel'skoj oblasti. — Arhangel'sk, 2012.
- [14] Shmerlina I.A. «Kodeks chesti» rossijskogo chinovnika: nabroski k programme jempiricheskogo issledovanija // Vestnik RUDN. Serija «Sociologija». — 2012. — № 4.