

Влияние неформальных практик на процесс принятия управленческих решений в органах государственной власти и местного самоуправления

Матвеев Александр Андреевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры государственного и муниципального управления
Кандидат политических наук
Matveevalexandr2009@yandex.ru

Гущина Александра Альбертовна

Пресс-секретарь администрации города Усинска Республики Коми
(Усинск, Республика Коми)
Магистр по направлению «Государственное и муниципальное управление»
(СЗИУ РАНХиГС, выпуск 2016 г.)
aleksandralekhmus@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются факторы, влияющие на процесс принятия управленческих решений в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в частности акцентируется внимание на неформальных взаимодействиях. Авторы описывают механизмы, позволяющие избежать негативного воздействия неформальных практик путем налаживания коммуникационного взаимодействия между властью и обществом. Обосновывается необходимость внедрения и совершенствования данных механизмов в деятельности органов власти. Даются рекомендации по деятельности пресс-служб как основного элемента механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с обществом посредством СМИ. Также сформулирован ряд направлений, в которых необходимо развивать исследования в области принятия управленческих решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

управленческие решения, неформальные практики, институциональный механизм, пресс-служба, органы государственной власти, органы местного самоуправления

Matveev A. A., Gushina A. A.

The Impact of Informal Practices on the Process of Managerial Decision-Making in State and Local Government Bodies

Matveev Alexander Andreevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of State and Municipal Management
PhD in Political Science
Matveevalexandr2009@yandex.ru

Gushina Alexandra Albertovna

Press secretary of a city administration of Uсинsk of the Komi Republic
Master of educational direction «Public Administration» (North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, graduate at 2016)
aleksandralekhmus@yandex.ru

ABSTRACT

The article examines the factors influencing the process of decision-making in the organs of state power and bodies of local self-government; in particular the attention is focused on the informal interactions. The authors describe the mechanisms of avoiding the negative impact

of informal practices by establishing communication between the authorities and the society. The necessity of introduction and perfection of these mechanisms in the activities of the authorities. Recommendations on the activities of the press services as a basic element of the mechanism of interaction of bodies of state power and bodies of local self-government with society through the media. Also formulated a number of directions in which to develop research in the field of managerial decision-making.

KEYWORDS

managerial decision-making, informal practices, institutional mechanism, press office, organs of state power, bodies of local self-government

На процесс принятия управленческих решений в органах государственной власти и местного самоуправления влияет множество факторов, среди которых наиболее существенное воздействие оказывают политические, экономические, социальные и культурные. Ввиду того, что управленческие решения принимаются на основании компромиссов между основными заинтересованными акторами, полагаем целесообразным введение еще одного фактора — неформальных взаимоотношений.

Развитие неформальных взаимоотношений, прежде всего, связано с наличием множества различных и порой противоположных интересов у заинтересованных акторов, сталкивающихся в борьбе за ресурсы, доступ к которым открывается путем принятия тех или иных решений. Поскольку ресурсы ограничены, удовлетворение потребностей всех акторов невозможно. В условиях экономического кризиса количество ресурсов сократилось, следовательно конкуренция между акторами в дальнейшем будет усиливаться, что в свою очередь несомненно повысит влияние неформальных взаимоотношений на процесс принятия решений в органах публичной власти.

Неформальные взаимоотношения как сложное комплексное явление могут проявляться как неформальные институты и как неформальные практики. Разграничить понятия неформальный институт и неформальная практика возможно по следующим критериям: продолжительность существования, восприятие акторами, системность проявления, характер отношений между акторами и контроль [2]. Проведя сравнительную характеристику по этим критериям, можно предположить, что неформальные институты носят более устойчивый характер и являются типизированной формой проявления практик, закрепленной в результате многократного повторения. Таким образом, выявление влияния, оказываемого неформальными институтами на процесс принятия решений, носит технологический характер и не вызывает особых затруднений с исследовательской точки зрения. Также следует отметить, что неформальные институты носят негативный характер и проявляются в таких деструктивных явлениях, как коррупция.

Не исключено, что неформальные практики как более сложное и неоднозначное явление в ряде случаев могут положительно влиять на процесс принятия решений, служа каналом трансляции различных мнений на тот или иной вопрос, что, несомненно, позволяет более взвешенно принимать решения. Но все же в большинстве случаев неформальные практики, как и неформальные институты, препятствуют принятию эффективных и необходимых для стабильного функционирования государства решений.

Неформальные взаимодействия находят свое проявление в процессе принятия управленческих решений как в унитарных, так и в федеративных государствах. В федеративных государствах спектр проявления неформальных взаимоотношений более разнообразен и сложен, чем в унитарных за счет многоуровневости государственных структур и наличия множества сложноструктурированных центров принятия решений. Если рассматривать Российскую Федерацию, то можно выделить

три уровня принятия решений: федеральный уровень (ведущими центрами принятия решений являются Федеральное Собрание РФ, Президент РФ и Правительство РФ), региональный уровень (насчитывающий 85 сложносоставных центров принятия решений) и местный уровень (органы местного самоуправления).

Естественно, что при таком большом количестве центров принятия решений появляется возможность применения неформальных практик, которые негативно влияют на восприятие власти населением. Возникает насущная необходимость создания институциональных механизмов, регулирующих процесс принятия управленческих решений, которые позволили бы нивелировать негативное воздействие неформальных практик. И, прежде всего, механизмов, которые позволяли бы наладить коммуникационное взаимодействие между публичной властью и обществом.

Отсутствие эффективной связи власти и общества, как показывает практика, становится причиной социальной напряженности и постоянной конфронтации между властью и обществом. При эффективном коммуникационном взаимодействии повышается стабильность функционирования системы государственного управления, а также достигается, как отмечают О.В. Морозов и М.А. Васильев, «минимизация риска революционного восстания за счет предсказуемости и прозрачности политических процессов» [3, с. 123].

Одним из таких механизмов является механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления со СМИ. Остановимся подробнее на реализации данного механизма на местном уровне, как наиболее близком к местным сообществам, объединенным интересами совместного проживания. Решения, принимаемые на данном уровне, непосредственно затрагивают жизнь населения в той или иной сфере, и поэтому крайне важно, чтобы предпринимаемые действия органов местного самоуправления правильно трактовались населением.

Органы публичной власти осуществляют взаимодействие со СМИ через специально созданные пресс-службы, успешно функционирующие на всех уровнях принятия решений — федеральном, региональных и муниципальных. Они практикуют различные формы взаимодействия с гражданами, активно участвуют в разработке механизма управления, а также налаживают связь между властью и обществом. Пресс-служба осуществляет не только информационную поддержку определенного органа власти, но и должна обеспечивать осуществление обратной связи, чтобы граждане могли самым активным образом участвовать в политической жизни страны в общем и муниципального образования, в частности.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый отдельный правовой акт, регламентирующий действия сотрудников пресс-служб государственных органов или органов местного самоуправления. Отсутствие четко прописанных правил в любой сфере жизни приводит к появлению неформальных практик. Таким образом, может складываться парадоксальная ситуация, когда орган, деятельность которого направлена на повышение транспарентности власти, сам начинает функционировать на скрытых от общественности правилах, что в свою очередь может приводить к искажению предоставляемой информации в интересах одного из акторов.

И даже без заведомого искажения информации, так как порядок работы пресс-службы нигде не прописан, нельзя с уверенностью говорить о том, что обратная связь, которую должна осуществлять пресс-служба любого органа от потребителя информации до его источника, верна. Необходимость создания единого нормативного акта, регламентирующего деятельность пресс-служб, очевидна. Безусловно, данный документ должен опираться на определенные моральные установки, которые присутствуют, как в зарубежных документах подобного рода, так и в ряде законов РФ, которые частично касаются работы пресс-службы (например, ФЗ о СМИ). Глав-

ным в данном документе должна быть правовая составляющая, которая позволит четко регламентировать все основные моменты работы пресс-служб, как для сотрудников данных структур, так и для органов, которые с ними взаимодействуют.

Предлагаемый к принятию документ должен содержать в себе основные цели, задачи и функции пресс-служб различных уровней, регламент деятельности в определенных ситуациях, касающихся деятельности органов власти. Необходимо прописать такие ситуации, как: запрос информации от СМИ к данной пресс-службе, запрос пресс-службой информации у определенных структур, порядок опровержения информации, порядок проведения информационных мероприятий, сроки различных процедур. Иными словами, должен быть сформирован порядок доступа к информации и работы с ней.

Для минимизации риска возникновения неформальных взаимодействий в самих структурах пресс-служб (выражающихся в отклонении от правовых и этических норм), в данном законодательном акте необходимо четко регламентировать отношения руководства пресс-службы с его непосредственным руководством, а также сотрудников пресс-службы с ее руководителем. В документе необходимо уделить внимание принципам, на которых будут функционировать пресс-службы. Прежде всего необходимо будет сконцентрироваться на принципе, прописанном в Конституции РФ, который закрепляет права граждан на получение информации в контексте демократических тенденций современного российского общества.

Таким образом, создание единого нормативного документа чрезвычайно важно, так как поможет выстраивать единую политику государства по взаимодействию с гражданами, позволит наладить контакт и консолидировать интересы различных социальных групп, которые в настоящее время не имеют точек соприкосновения и площадок, позволяющих объединять действия для достижения общественно важных целей. Предложенный документ значительно облегчит коммуникацию, а также поможет построить крепкие деловые отношения для дальнейшей плодотворной работы при принятии управленческих решений.

При создании новых нормативных актов следует помнить, что сверхжесткая регламентация может привести к обратному эффекту, когда акторы будут внедрять новые неформальные практики для преодоления ограничений, налагаемых формальными институтами [1, с. 32]. Во избежание этого, создание новых законодательных регуляторов должно быть основано на практических прецедентах с привлечением общественности. Это достаточно важный элемент регламентации работы как органов публичной власти в целом, так и их отделов в частности.

На сегодняшний момент можно выделить несколько вероятных векторов развития пресс-служб органов государственной власти и местного самоуправления: создание и пролонгирование связей с обществом в лице граждан и организаций; объективное информирование граждан о деятельности органов власти; деятельность по изучению общественного мнения, создание рекомендаций по адаптации местной политики на его основе; анализ общественного мнения и обратная связь касательно реакции общества на определенные политические преобразования; прогнозирование политических процессов на основе информации, полученной путем анализа общественного мнения; толкование законодательства гражданам.

Помимо вышеперечисленных векторов необходимо отметить уход от традиционных средств коммуникации (радио, телевидение, печатная пресса) в интернет, что значительно сокращает расходы органов власти и ускоряет предоставление информации конечному потребителю. Возрастание роли интернета как источника информации в современном обществе обусловлено рядом факторов: повсеместное внедрение широкополосного доступа; быстрота и легкость публикации информации; отсутствие пространственно-временных границ; широкие возможности для тема-

тического поиска и мониторинга¹. Кроме того, стоит отметить достаточно низкую стоимость распространения информации при использовании сети интернет, что немаловажно в условиях ограниченности финансовых ресурсов.

Благодаря своей уникальной природе, сеть интернет предоставляет множество возможностей для распространения информации. До недавнего времени органы власти недостаточно активно применяли эти возможности в процессе выстраивания коммуникаций с гражданами, рассматривая интернет как средство развлечения. В особенности были недооценены социальные сети. На этапе своего зарождения они выступали лишь инструментом межличностного общения и реализации своих хобби и увлечений, сейчас они приобретают новые функции, связанные с профессиональной деятельностью и получением информации. По результатам проведенного опроса исследовательского холдинга Ромир, в 2015 г. выросла доля ищущих и распространяющих информацию через социальные сети — с 42 до 62%. Даже работает в социальных сетях теперь больше четверти пользователей (26%). В 2012 г. такой ответ давали 18% респондентов².

В условиях ограниченности ресурсов, спровоцированной экономическим кризисом, роль неформальных взаимоотношений в процессе принятия решений будет возрастать. Исследование неформальных взаимоотношений сталкивается с множеством трудностей, ввиду этого необходима разработка методик совершенствования мониторинга процесса принятия решений как на федеральном, так и на региональном уровне, что в перспективе позволит создать институциональные механизмы, увеличивающие прозрачность (прозрачность и открытость позволяет избежать проявления неформальных взаимоотношений) данного процесса, и повысит вовлеченность в него всех заинтересованных акторов.

Резюмируя вышесказанное, можно выделить основные направления, в которых необходимо развивать исследования в области принятия управленческих решений и фокусировать внимание органов власти: повышение роли экспертного сообщества (в частности привлечение ведущих вузов в сфере государственного управления); увеличение роли института общественных обсуждений; повышение прозрачности процедур принятия управленческих решений; упрощение доступа к информации о процессе принятия управленческих решений; налаживание обратной связи с обществом.

Большую часть из этих направлений можно реализовать посредством выстраивания единой сети пресс-служб органов власти, которая бы не только информировала население о принимаемых решениях, но и налаживала обратную связь с гражданами, тем самым давая возможность активно участвовать в политической жизни страны. Пресс-службы органов власти на всех уровнях должны функционировать на основании единых принципов и нормативов, что можно обеспечить принятием единого нормативного акта, в котором бы были четко прописаны все основные моменты функционирования данных структур. Также в связи с тем, что удельный вес информации, получаемой населением из сети интернет, увеличивается, пресс-службам при выстраивании коммуникационных взаимодействий с населением необходимо использовать возможности, предоставляемые сетью интернет.

Литература

1. Богатырев Е. Нужен ли для государственной гражданской службы моральный кодекс? // Государственная служба. 2014. № 3 (89). С. 31–34.

¹ Камалетдинова А. И. Роль интернета в политическом пространстве // Евразийский союз ученых (ЕСУ) 7 (16) 2015 // [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-interneta-v-politicheskom-prostranstve> (дата обращения: 27.03.2016).

² Социально-сетевая жизнь // [Электронный ресурс]. URL: http://romir.ru/studies/670_1432155600/ (дата обращения: 27.03.2016).

2. Матвеев А. А. Соотношение неформальных институтов и практик // Власть. 2011. № 8. С. 18–21.
3. Морозов О. В., Васильев М. А. Устойчивость федеративных систем (вопросы методологии). М. : Дело, 2015. 232 с.

References

1. Bogatyrev E. *Is there a need for a civil service code of ethics?* [Nuzhen li dlya gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby moral'nyi kodeks?] // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2014. N 3(89). P. 31–34. (rus)
2. Matveev A. A. *Ratio of informal institutes and practices* [Sootnoshenie neformal'nykh institutov i praktik] // Power [Vlast']. 2011. N 8. P. 18–21. (rus)
3. Morozov O. V., Vasilyev M. A. *Stability of federal systems (methodology questions)* [Ustoichivost' federativnykh sistem (voprosy metodologii)]. M. : Delo, 2015. 232 p. (rus)