

ЗАБНЕВА ЭЛЬВИРА ИВАНОВНА

кандидат социологических наук

(ФИЛИАЛ КУЗГТУ В Г. НОВОКУЗНЕЦКЕ)

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ
ПРОЦЕССА ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
СЛУЖАЩИХ**

Истоки профессионализации лежат в таких категориях, как труд и профессия. Труд определяет все жизненные процессы общества: его классовую структуру и социальную стратификацию, экономическую деятельность и институты социализации, механизмы власти и господства, образ и уровень жизни людей.

Разделение труда стало объективным фактором появления целого ряда направлений профессионального труда, отличительными признаками которого стали: индивидуальность деятельности, персонализация ответственности, конкурентность, доминанта профессиональных знаний над универсальными и др. Уже в XV веке появляется понятие профессии, как регулярной деятельности, позволяющей зарабатывать на жизнь. Идентификация, развитие и поддержка профессиональной компетенции в соответствии с характером профессии обеспечиваются в процессе профессионализации.

Об институциональном подходе к профессии и профессионализации в социологии впервые заговорил Э.Дюркгейм. В его работе «О разделении общественного труда» профессиональные группы выделены в качестве важнейших институтов, обеспечивающих органическую солидарность в обществе, создающих и поддерживающих положительные социальные образцы поведения [5].

Социальные и экономические трансформации последних десятилетий породили плеяду новых сфер занятости и профессиональных сообществ, среди которых профессиональная группа муниципальных служащих.

Применение институционального подхода к изучению муниципальных служащих обосновано тем, что в современной России институционализация данной профессии проходит достаточно интенсивно, в силу чего, она, обретая определенный статус, начинает влиять на другие институты российского общества. Кроме того, институциональный подход позволяет рассмотреть муниципальную службу в ее триединстве: как социальный институт, как вид профессиональной деятельности и как профессиональную группу.

Муниципальная служба возникает в условиях становления гражданского общества в России, ее появление связано с развитием местного самоуправления. Однако, несмотря на богатый исторический опыт и двадцатилетнее конституционное оформление, в России до сих пор не сложилось единого отношения к сущности местного самоуправления.

Сторонники «общественной» теории рассматривают государственную власть и местное самоуправление как две самостоятельные системы

управления, когда «местные дела» и «местные должности» противостоят делам и должностям государственным» [4; с. 211]. Представители данной теории убеждены, что в России был сделан выбор в пользу англосаксонского типа местного самоуправления, в соответствии с которым «органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов и взаимодействие с ними не предусматривает административной опеки» [1; с.45]. Поэтому органы местного самоуправления выступают не как уполномоченные представители государственной власти, назначенные ею, а как органы, образуемые непосредственно населением и представляющие его интересы.

Сторонники «государственной» теории местного самоуправления рассматривают местное самоуправление как продолжение структур государственной власти, которые призваны на местах осуществлять задачи государственного управления [3]. Они обосновывают свою точку зрения тем, что органы государственной власти устанавливают территории муниципальных образований, определяют перечень вопросов местного значения и наделяют органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, создают гарантии прав местного самоуправления, следовательно, местное самоуправление в России имеет, безусловно, государственную природу [12].

В рамках третьего (дуалистического) направления местное самоуправление рассматривается как власть особого рода, которая не является буквально продолжением государственной власти на местах, но имеет ряд признаков, присущих государственной власти [9]. Она представляет собой особую форму народовластия, организационно и функционально находящуюся в системной взаимосвязи с уровнями власти государственной [11].

Неопределенность функционально-ролевой позиции местного самоуправления приводит к ряду проблем в институционализации муниципальной службы:

Во-первых, муниципальная служба, в отличие от государственной, имеет специфические задачи по обеспечению полномочий местного самоуправления и выступает одной из гарантий обеспечения прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования, поэтому главный ее функционал заключается в решении проблем населения на муниципальном уровне. Их масштаб и разнообразие требуют неформального творческого подхода к решению, однако высокий уровень стандартизации деятельности муниципальных служащих, границы и содержание которой зачастую определены законом, шаблоны и стереотипы поведения, сложившиеся еще на уровне государственной власти, не позволяют этого делать.

Во-вторых, субъектно-объектные отношения процесса управления муниципальной службы в корне отличаются от государственной. Гражданин в данном случае переходит из управляемого объекта в статус

рефлексирующего субъекта, из «просителя» в статус реализующего свои права клиента, потребителя управленческих услуг, что предполагает соответствующую трансформацию организационной культуры и организационного поведения муниципальных служащих. Однако накатанная традиция бюрократического управления, авторитаризм, высокая степень персонификации не позволяют создать и развить теоретико-методологическую базу новой идеологии муниципального управления.

В-третьих, муниципальное управление, гораздо в большей степени, чем государственное, требует создания условий для привлечения граждан к принятию управленческих решений. Однако традиционная закрытость органов власти от населения приводит к пассивности населения, отсутствию интереса со стороны граждан к вопросам муниципального развития, низкому уровню доверия к местным органам власти, и как следствие высокой степени отчуждения.

Таким образом, муниципальная служба представляет собой социальный институт призванный регулировать порядок взаимодействия между государством и гражданским обществом. Исходя из этого, ему присущи как общие для всех видов служебной деятельности признаки, так и особенные, обусловленные спецификой местного самоуправления, к сожалению, еще недостаточно сформированные в условиях социальной действительности.

Как вид профессиональной деятельности муниципальная служба также имеет ряд отличительных признаков.

Еще в начале прошлого века академик Струмилин, рассматривая подходы к классификации труда, предложил в качестве одного из них - производственно-технический, где основным критерием выделялась, прежде всего, функциональная роль работника по отношению к орудиям труда [13]. Исходя из данного подхода, были выделены: *моторный труд* рабочих, *исполнительный труд* мастеровых и *организующий труд* служащих. Организующий труд служащих, *где особая роль отводилась использованию разума, был подразделен на связующий, контрольно-учетный, инструктирующий, конструирующий, планирующий.* Таким образом, *профессиональная деятельность служащих была связана, прежде всего, с реализацией управленческих функций, что можно говорить и о муниципальной службе.* Их профессиональная деятельность предполагает, прежде всего, выполнение социально-значимых действий, связанных с реализацией исполнительно-распорядительных, административно-хозяйственных, планово-прогнозных, контрольных, координационных и других управленческих функций

Муниципальную службу можно отнести и к сфере, реализующей обслуживающие функции, так как основной ее целью является служение общественным интересам, максимальное содействие гражданам в реализации их законных прав и свобод.

По организационному типу данную профессиональную деятельность можно соотнести с бюрократическим, она характеризуется институционализацией управления и статусностью в социальной структуре общества.

Исходя из типологии профессий Е.А. Климова, муниципальная служба относится, прежде всего, к типу профессии «человек-человек» [7]. Данная деятельность характеризуется необходимостью общения с людьми, умением понимать их и выстраивать с ними взаимоотношения, коммуникативной культурой, высоким уровнем самоконтроля.

Таким образом, как вид профессиональной деятельности муниципальную службу следует рассматривать как организующий труд, связанный с выполнением определенных управленческих и обслуживающих функций.

С точки зрения социологии существует комплекс признаков, позволяющих судить о явлении как о новой сложившейся профессиональной группе:

Во-первых, это деятельность, требующая специальных знаний, осваиваемых путем стандартизированного и длительного обучения.

Во-вторых, наличие принятых в профессиональном сообществе образцов и стандартов деятельности, утвержденных обществом.

В-третьих, следование определенному профессиональному поведению, что, с одной стороны, связывает носителей профессии с «профессиональной корпорацией», а с другой, - обеспечивает доверие клиентов.

В-четвертых, формирование профессионального этического кода, обеспечивающего профессиональную идентификацию.

В-пятых, существование относительной свободы действий, профессиональная автономия.

В результате сопоставления названных признаков с особенностями данной профессиональной группы, можно сделать ряд выводов.

Несмотря на то, что в РФ существует сложившаяся система подготовки и переподготовки муниципальных служащих, социологические исследования последних лет показывают, что более половины муниципальных служащих не имеют соответствующего профессионального образования [10, 8]. В большинстве своем должности муниципальной службы занимают врачи, учителя, юристы и экономисты со сложившимися ранее профессиональными качествами, стереотипами деятельности, взаимодействия, ценностей. Значительный процент из них получили образование еще в советское время, в стране с другим государственным устройством, с иной экономикой и системой управления.

По статистике курсы повышения квалификации проходят систематически не более 12,1% от общего числа муниципальных служащих Российской Федерации [14]. К тому же такое обучение чаще имеет одномоментный характер и способствует лишь приобретению отдельных, фрагментарных знаний и навыков. Усложняет ситуацию и то, что со стороны

самых муниципальных служащих наблюдается формальное отношение к занятиям, отсутствие мотивации к получению прочных знаний и навыков, стремление к получению документа [2]. А со стороны руководства органов местного самоуправления отсутствует стремление использовать кадровый потенциал органов власти с учетом новых, полученных в ходе обучения, знаний и навыков [8].

Если говорить о наличии принятых в профессиональном сообществе образцов и стандартов деятельности, утвержденных обществом, то вновь относительно условно. Сегодня наблюдается явное отсутствие в среде профессионалов серьезного обсуждения и разработки общих принципов и содержательной основы профессии муниципального служащего, а также механизмов их обеспечения, т.е. в широком смысле – профессиональных стандартов, не разработана идеальная типовая модель муниципального служащего новой формации, не определены требования, которые предъявляются обществом к данному профессиональному сообществу.

Если рассматривать следование определенному профессиональному поведению, что, с одной стороны, связывает носителей профессии с «профессиональной корпорацией», а с другой, - обеспечивает доверие клиентов, то вновь наблюдаются разногласия между позицией самих муниципальных служащих и общества. Согласно социологическим исследованиям, общество хочет видеть в муниципальном служащем высококомпетентного специалиста, клиентоориентированного и готового к общению с различными категориями населения. А современный муниципальный служащий в своей профессиональной деятельности ищет престижности и стабильности. Муниципальный чиновник стремится руководить, при этом общество от него ожидает обеспеченности условий для самореализации субъектов.

Много вопросов и с формированием профессионального этического кода, обеспечивающего профессиональную идентификацию. Профессиональная идентификация муниципальных служащих представляет собой сложное сочетание идентификационных процессов, основными из которых являются: самоидентификация личности в качестве муниципального служащего, идентификация с профессиональной группой и внутри нее, а также процесс идентификации муниципального служащего в общественном мнении [6]. Однако мы наблюдаем, что еще не сложившиеся идентификационные характеристики данной профессиональной общности приводят к неустойчивой профессиональной самоидентификации муниципальных служащих. Нарушение связи между институтом образования и институтом профессии, о чем говорилось выше, приводит к дисфункции процесса групповой идентификации. А смешение идеологий и функций государственного и муниципального управления приводит к дезориентации в вопросах профессиональной идентификации муниципальных служащих общество в целом.

И уже совсем сложно говорить о существовании относительной свободы действий, профессиональной автономии. Жесткий контроль, финансовая зависимость и давление со стороны государственной власти, высокий уровень стандартизации деятельности, определенный законом – это то, что сегодня характеризует профессиональную деятельность муниципальных служащих.

Итак, соотнесение выделенных атрибутивных признаков явно демонстрирует тот факт, что данная профессиональная группа еще находится в стадии своего становления.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что именно институциональный подход является наиболее продуктивным при рассмотрении профессионализации муниципальной службы. Он позволяет более глубоко раскрыть сопровождающие данный процесс проблемы.

Список литературы:

1. Акмалова, А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации / А. А. Акмалова. – Москва, 2003.
2. Бажин, И. И. Проблемы профессионализации служащих органов власти / И. И. Бажин // Власть. – 2013. – № 2. – С. 34–37.
3. Безобразов, В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – Москва, 1874.
4. Васильчиков, Л. И. О самоуправлении / Л. И. Васильчиков. – Санкт-Петербург, 1869.
5. Забнева, Э.И. Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих / Э.И. Забнева // Вестник Волгоградского гос.ун-та. Сер.7, Филос. 2014. - № 1 (21). – С.41-45.
6. Климов, Е. А. Образ мира в разных профессиях / Е. А. Климов. – Москва, 1995.
7. Маленькая, М. А. Инновационная система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих / М. А. Маленькая // Власть. – 2011. – № 9. – С. 40–44.
8. Овчинников, И. И. К вопросу о сущности местного самоуправления / И. И. Овчинников // Гражданин и право. - 2002. - № 7/8.
9. Парунина, Л. Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии / Л.Д. Парунина // Социальная философия и социология. – 2010. – № 5. – С. 37–45.
10. Пешин, Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н. Л. Пешин. – Москва: Статус, 2007.
11. Сергеев, А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. – Москва: Проспект, 2006.
12. Струмилин, С. Г. Проблемы экономики труда / С. Г. Струмилин. – Москва : Наука, 1982.

- 13.Шамарова, Г. М. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления / Г. М. Шамарова // Муниципальная служба. – 2010. – № 2. – С. 41–58.