

УДК 35.08:316.653

## Особенности становления муниципальной службы как профессиональной деятельности



**Забнева Э.И.**

Кандидат социологических наук,  
доцент кафедры управления и сервиса  
филиала Кузбасского государственного  
технического университета в г. Новокузнецке

*В статье рассмотрены особенности становления муниципальной службы как профессиональной деятельности. Поднимается проблема отсутствия четкого представления общества о том, кто такие муниципальные служащие и каково их предназначение, с одной стороны, и отсутствия устойчивой профессиональной идентичности самих муниципальных служащих, с другой.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные служащие, профессия, профессиональная группа, профессиональный статус, профессионализация.*

Историческое развитие взаимодействия человека и профессии привело к появлению целого ряда направлений профессионального труда.

Объективным фактором выделения профессий стало разделение труда. Сначала на скотоводство и земледелие, как на две самостоятельные отрасли человеческой деятельности, затем отделение городского поселения от сельского привело к развитию ремесел. Появилась профессиональная форма организации труда, отличительными признаками которой стали: индивидуальность деятельности, персонализация ответственности, конкурентность, доминанта профессиональных знаний над универсальными и др.

Развитие экономических отношений привело к быстрому росту числа профессий. Промышленная революция, а затем эпоха технического прогресса значительно обновили и расширили номенклатуру профессионального труда.

Социальные, политические и экономические трансформации последних десятилетий породили плеяду новых профессиональных сообществ, одним из которых стала профессиональная группа муниципальных служащих, чье появление связано с развитием органов местного самоуправления.

На то, что данная профессия находится в стадии становления, указывают ряд исследователей. Так, Г. Шамарова и Ф. Исламова акцентируют внимание на отсутствии сложившихся атрибутивных при-

знаков профессиональной группы муниципальных служащих [1-2]. О наличии проблем в профессионализации муниципальных служащих пишет И.И. Бажин [3]. Результаты социологических исследований О.Н. Фомина и О.В. Байдаловой наглядно иллюстрируют сложности в их профессиональной идентичности [4].

Подобные выводы позволили выдвинуть гипотезу о том, что в настоящий момент наблюдается отсутствие четкого представления общества о том, кто такие муниципальные служащие и каково их предназначение, с одной стороны, и отсутствие устойчивой профессиональной идентичности самих муниципальных служащих, с другой.

Данная гипотеза была проверена путем анализа результатов социологического исследования, проведенного в городах юга Кузбасса в период с января по май 2014 г. Эмпирической базой социологического исследования послужили данные, полученные автором при проведении анкетирования жителей городов юга Кузбасса и проведении анкетного опроса муниципальных служащих. Выборочная совокупность составила 300 и 98 респондентов соответственно. Опрос жителей проводился групповым и индивидуальным способом на рабочем месте. Анкета была предложена как работникам бюджетной сферы (врачи, учителя, соцработники), так и производственного сектора (угольщики, строители), тор-

говли и сферы услуг. Анкетирование муниципальных служащих было проведено при завершении курса повышения квалификации.

Анализ полученных результатов показал, что большая часть опрошенного населения (52 %) отдает предпочтение местному самоуправлению с представительством государства на местах, предназначенным для исполнения задач государственного управления. Лишь 34 % респондентов считают, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, 14 % затруднились с ответом.

Почти половина респондентов (48 %) считают деятельность органов местного самоуправления неэффективной. Причем почти 40 % из них видят основную причину неэффективности в неспособности принимать самостоятельные решения. По мнению опрошенных, эти органы полностью включены в вертикаль исполнительной власти и только выполняют волю вышестоящего начальства. Более 30 % в качестве основной причины неэффективности деятельности органов местного самоуправления называют низкий уровень профессионализма муниципальных служащих.

Результаты исследования также показали отсутствие в обществе сложившегося взгляда на муниципального служащего как на профессию. На вопрос «Муниципальные служащие – это профессиональная группа?» лишь 40 % опрошенного населения ответили утвердительно, 14 % затруднились с ответом, а 46 % с уверенностью указали на то, что муниципальным служащим может быть человек любой профессии, а такой профессиональной группы, как муниципальные служащие, нет.

10 июня 2012 г. Президент России Владимир Путин подписал указ, которым установил отмечать День местного самоуправления 21 апреля, в день издания в 1785 г. Жалованной грамоты городам, положившей начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении. Однако лишь 12 % опрошенных об этом знают. Вероятно, причин этому несколько, основными из которых являются небольшой временной промежуток со дня подписания указа и слабое позиционирование профессионального праздника в муниципалитетах.

Полученные результаты опроса населения позволяют сделать вывод о том, что понимание сущности местного самоуправления, соответствующее российскому законодательству, в обществе до сих пор не утвердилось.

Анкета для муниципальных служащих была составлена с учетом атрибутивных признаков профессии. Признаками профессионального статуса в научной литературе по исследованию профессий принято считать следующие [5]:

1) установление системы формализованных знаний на базе научных дисциплин, осваиваемых путем стандартизированного и длительного обучения

(получение таких знаний связывается с деятельностью университетов);

2) приобретение монополии на оказание услуг в соответствующей сфере деятельности, что предполагает исключение любительской практики, а право на допуск к деятельности обеспечивается сертификатом о профильном, как правило, высшем профессиональном образовании;

3) создание механизмов горизонтального профессионального контроля над трудом в профильной сфере с целью обеспечения его соответствия принятым в профессиональном сообществе образцам и стандартам;

4) формирование профессионального этического кода, основанного на убеждении в особой роли своей профессиональной деятельности в достижении общественного блага, который, с одной стороны, связывает носителей профессии с «профессиональной группой», а с другой – обеспечивает доверие населения;

5) существование относительной свободы действий (профессиональная автономия, которая просматривается даже в условиях жесткой организационной иерархии).

В результате сопоставления приведенных признаков с полученными в ходе социологического исследования результатами можно отметить следующее.

Во-первых, за исключением соответствующих научных дисциплин и профессионального образования, которое сегодня можно получить по специальности «Государственное и муниципальное управление», другие указанные признаки профессии не в полной мере получили свое развитие. В настоящее время еще не сложилось ядро кадрового корпуса муниципальной службы, для вхождения в которое требуется наличие специальной подготовки. Так, результаты исследования показали, что лишь 1/3 опрошенных муниципальных служащих имеет диплом менеджера в сфере государственного и муниципального управления. В основном, на муниципальных должностях трудятся люди из бюджетной сферы: учителя, экономисты, работники культуры и др.

Во-вторых, наблюдается недостаток в профессиональной среде комплексного обсуждения и разработки общих принципов и содержательной основы муниципального управления, а также механизмов их обеспечения, что приводит к отсутствию профессиональных стандартов, необходимых для профессионального статуса. Речь идет об отсутствии сложившейся модели муниципального служащего, о путях его профессионального развития, о расширении признания профессиональных знаний и умений обществом, о регулировании правил включения в группу новых членов и т.д. Так, отвечая на вопрос, «Каким образом должно происходить трудоустройство на муниципальную должность?», большинство муниципальных служащих (64 %) указало на про-

фессиональный конкурс. Однако при этом, анализ путей трудоустройства на муниципальную должность показал, что основной процент (около 70 %) трудоустроены по чьей-либо рекомендации: нынешних коллег (33 %), знакомых (22 %), бывшего начальника (18 %). Лишь 20 % предложили свои услуги сами, есть и те, кто попал на муниципальную службу случайно. Полученные результаты свидетельствуют о том, что муниципальная служба – достаточно закрытая система и профессионального открытого отбора на неё пока не существует.

Стоит обратить внимание еще на одно противоречие. Анализ соотношения личностных качеств, необходимых муниципальному служащему, глазами самих муниципальных служащих, показал, что из предложенных 34 качеств были выбраны лишь 6, достаточно близких друг другу по семантике. С одной стороны, это – профессионализм, компетентность и образованность, с другой, – честность, порядочность и добросовестность. При этом, среди основных выделенных качеств, которыми обладают сами служащие, нет ни профессионализма, ни компетентности, ни образованности, хотя эти качества, по их мнению, хотело бы видеть в них начальство, и они сами ценят их в своих подчиненных (табл. 1).

В-третьих, существует и этическое направление критики муниципального служащего. Этическая критика указывает на важность того, в чьих интересах должны выступать муниципальные служащие, носителями каких ценностей они должны быть. Анализ мотива выбора муниципальной службы как области профессиональной деятельности показал,

что для основной массы сотрудников (67 %) муниципальная служба выступает гарантией постоянного места работы и дает уверенность в завтрашнем дне. Трудоустройство на муниципальную должность, по мнению респондентов, позволяет повысить социальный статус (37 %) и обеспечивает хорошие жизненные перспективы (33 %). Лишь 40 % опрошенных в качестве мотива выбора профессиональной деятельности отметили стремление отдавать свои знания, умения, навыки на благо общества.

При этом результаты данного исследования показали, что 12 % муниципальных служащих не имеют четкого представления о характере и результатах своей профессиональной деятельности; 20 % опрошенных не в полной мере справляются со своими функциональными обязанностями; а 22 % муниципальных служащих не готовы признавать свои профессиональные ошибки.

Исходя из полученных результатов, можно сделать вывод о том, что профессиональная группа муниципальных служащих еще проходит ключевые этапы профессионализации. Ей еще предстоит выделение собственной уникальной области знания и трансформация ее в социальный престиж, формирование идеологии профессиональной группы, ее публичного образа, в котором акцент делается на профессиональную этику, альтруистическое служение обществу.

Таким образом, можно сделать вывод о верности выдвинутой гипотезы, подтвержденной эмпирическими данными.

Таблица 1

## Анализ личностных качеств муниципальных служащих, в (%) от числа опрошенных

Качества, необходимые муниципальному служащему	Обладаете лично Вы	Ваше начальство желало бы видеть в Вас	Вы цените в Ваших подчиненных
Профессиональный (74 %) Компетентный (67 %) Образованный (41 %) Порядочный (41 %)	Честный (63 %) Порядочный (55 %) Добросовестный (48 %)	Профессиональный (67 %) Компетентный (59 %) Образованный (59 %)	Профессиональный (55 %) Компетентный (55 %) Честный (55 %)

## Литература:

- Исламова Ф.Ф. Новая парадигма социального управления и проблемы формирования ценностно-мотивационных установок муниципальных служащих // Власть. – 2011. – № 11. – С. 67-70.
- Шамарова Г. Формирование и развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления // Муниципальная служба. – 2010. – № 2. – С. 41-58.
- Бажин И.И. Проблемы профессионализации служащих органов власти // Власть. – 2013. – № 2. – С. 34-37.
- Фомин О.Н., Байдалова О.В. Социологический портрет муниципального служащего // Власть. – 2012. – № 6. – С. 135-139.
- Московская А.А. Профессионализация менеджмента: цели, барьеры, перспективы // Социс. – 2011. – № 7. – С. 26-37.

## The Particularities of Establishment of Municipal Service as Professional Activities

*E.I. Zabneva*  
*Branch of the Kuzbass State Technical University*  
*named after T.F. Gorbachev in Novokuznetsk*

*The paper deals with the particularities of municipal service as professional activities. The author raises the problem of lack of clear idea about who municipal workers are and what their function is, on the one hand, and lack of stable professional identity of municipal workers themselves, on the other.*

*Key words: local government, municipal workers, profession, professional group, professional status, professionalization.*

