



УДК 371

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ (на основе результатов социологического исследования)

С. В. Степанов, Е. И. Мозговая, Д. А. Кулабухов

Белгородский государственный национальный исследовательский университет  
E-mail: volkovaoa@rambler.ru

Предметом исследования, результаты которого представлены в данной статье, является профессиональная культура муниципальных служащих. В статье анализируются теоретические модели профессиональной культуры работников органов местного самоуправления на примере Белгородской области. В результате проведения исследования установлено, что у муниципальных служащих доминируют рационально-бюрократические установки и патримониальные ожидания. Однако изменения, связанные с переходом к модели государственного менеджмента, все же осуществляются: у муниципальных служащих происходит процесс формирования профессиональной культуры «государственного менеджмента», который сопровождается противоречием между профессиональными нормами и личными ценностями работников. **Ключевые слова:** профессиональная культура, муниципальные служащие.

### Problems of Formation of Professional Culture of Municipal Employees (on the Basis of Results of the Sociological Research)

S. V. Stepanov, E. I. Mozgovaia, D. A. Kulabutov

The subject of the study, the results of which presented in this article, is the professional culture of municipal employees. The article presents an analysis of models of professional culture of workers of local government organizations. As a result of the study, it is established that municipal employees are dominated by rational bureaucratic attitudes and patrimonial expectations. However, the transition to the model of public management is carried out. Municipal employees are in the process of forming a professional culture of "public management". This process is accompanied by a contradiction between professional standards and personal values of employees.

**Key words:** professional culture, municipal employees.

DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-3-287-290

Анализ социологической литературы позволяет констатировать проявление немалого исследовательского интереса к качеству управления муниципальной службы. В современном российском обществе усиливаются требования к эффективности и результативности труда муниципальных служащих в связи с социальной значимостью их трудовой деятельности. Профессиональная культура является важнейшим социально значимым качеством муниципально-го служащего. Современный специалист обладает глубокими знаниями в области социального управления, права, экономики, а также владеет



основами профессиональной культуры и постоянно развивает и повышает ее. От того, как муниципальные служащие выполняют свои непосредственные служебные обязанности, зависят уровень и качество жизни населения в каждом конкретном регионе России.

Анализируя сущность и содержание понятия «профессиональная культура», мы придерживаемся точки зрения отечественного исследователя Л. Д. Паруниной, понимающей под профессиональной культурой «неотъемлемое свойство профессиональной общности, регулирующее через систему профессиональных знаний, умений, навыков, норм и ценностей внутри- и межпрофессиональные взаимодействия и выступающее мерой развития профессии в конкретном обществе»<sup>1</sup>. Рассмотрим три модели профессиональной культуры: бюрократическую и патримониальную модель (М. Вебер), а также модель «государственного менеджмента»<sup>2</sup>.

М. Вебер понимал под бюрократией идеальную модель, основными постулатами которой являются рациональность, высокий профессионализм, независимость от власти, что обеспечивается такими процедурами, как четкая структура организации, рекрутирование на основе открытых конкурсов, карьерный рост на основании меритократических критериев, конкурентоспособное вознаграждение и определенные социальные гарантии для служащих<sup>3</sup>.

Ученый выделяет патримониальную модель профессиональной культуры и противопоставляет ее модели бюрократической. Суть патримониальной модели заключается в следующем: в условиях, когда новые нормы профессиональной деятельности только лишь создаются, а старые нормы уже не действуют, муниципальные служащие в своей работе начинают руководствоваться интересами руководителя организации, ориентироваться на его субъективные цели, интересы, а не на интересы и потребности населения. В результате у муниципальных служащих отсутствует потребность в инновациях, в карьерном росте, пропадает желание служить интересам и потребностям общества<sup>4</sup>.

Третья модель профессиональной культуры – модель «государственного менеджмента». В современной России происходит процесс формирования данной модели. В отличие от патримониальной, модель «государственного менеджмента» направлена на инновации, на совершенствование уже достигнутых результатов.



В своей профессиональной деятельности муниципальные служащие должны ориентироваться на удовлетворение социальных потребностей населения в контексте государственно значимого целеполагания.

Деятельность чиновников должна носить открытый характер: помимо освещения результатов работы муниципальных служащих в средствах массовой информации, обязательными являются постоянное повышение квалификации специалистов, совершенствование их профессионального мастерства. В рамках модели «государственного менеджмента» денежное вознаграждение муниципальным служащим определяется реальным объемом работы, выполненной чиновниками; уровень ответственности четко закрепляется, служащие ориентированы как на вертикальное, так и на горизонтальное продвижение. А оно во многом зависит от профессиональной культуры работника, от его отношения к местному населению.

Социологи, анализируя результаты проведения фокус-групп с муниципальными служащими, отмечают, что именно в условиях конкретного региона, районного центра, населенного пункта появляется возможность наиболее полно учесть интересы, потребности, жизненные ценности и ориентиры местного сообщества, принимая во внимание условия проживания людей, характер межличностных и межгрупповых взаимоотношений, имеющиеся ресурсы для решения проблем и повышения качества жизни населения<sup>5</sup>. В связи с этим муниципальные служащие должны быть ориентированы на постоянное совершенствование своей профессиональной культуры.

Для изучения проблем формирования профессиональной культуры муниципальных служащих в январе–марте 2017 г. нами был проведен анкетный опрос муниципальных служащих Белгородской области. В исследовании приняли участие 360 человек.

При ответе на вопрос «Каковы причины Вашего поступления на муниципальную службу?» 46% опрошенных выбрали вариант ответа «постоянная работа и стабильность заработной платы», 41% – «возможность карьерного роста», 38% – «удовлетворение своих амбиций», 34% – «стремление установить связи с “нужными” людьми», 32% – «материальное благополучие», 29% – «стремление принести пользу обществу», 26% – «потребность помогать людям», 22% – «желание реализовать свои способности», 11% – «желание быть ближе к власти», 6% – «желание реализовать себя в управлении».

Как указано выше, 29% опрошенных нами муниципальных служащих при выборе места работы ориентировались на стремление принести пользу обществу (29%) и на реализацию собственной потребности помогать людям (26%). Однако, согласно результатам исследования

других социологов, на помощь местных органов власти полностью полагаются лишь 10% сельского населения и 0% жителей малых городов и ПГТ; при этом на значительную помощь от государства рассчитывают 30% населения сельских и 45% городских населенных пунктов<sup>6</sup>.

Таким образом, ведущее место в мотивационном механизме у респондентов занимают личные, а не социально значимые факторы. Мотивы служения обществу признаются значимыми, тем не менее, рассматриваются участниками опроса как второстепенные. Установлено, что важным объединяющим фактором для респондентов является чувство принадлежности к «своей» социально-профессиональной группе.

Как показали результаты анкетирования, респондентов больше всего привлекает в профессиональной деятельности оплата труда (32%) и карьерный рост (28%). Примечательно, что к продвижению по службе стремятся муниципальные служащие преимущественно в возрасте 25–35 лет (38%) и 36–45 лет (23%).

Профессиональное самосовершенствование важно для 20% участников исследования. Они отмечают, что в их работе наиболее привлекательным фактором является возможность наиболее полно реализовать себя в профессиональной сфере и получить новые знания. Респонденты считают свою профессию престижной и значимой в современном обществе.

Среди опрошенных 14% отметили, что их заработная плата относительно небольшая, зато стабильная, гарантированная. Именно данный фактор привлекает респондентов в их профессиональной деятельности. Полное отсутствие интереса к своей профессии признали 6%. Однако они отметили, что боятся увольнения с места работы, поэтому вынуждены «надеть маску» заинтересованности своей службой.

По мнению участников опроса, лучшим временем для начала работы в качестве муниципального служащего является возраст до 30 лет – так полагают 64% опрошенных.

Таким образом, доля тех, чье истинное призвание – муниципальная служба, достаточно небольшая. Большинство опрошенных нами служащих рассматривают свою профессию как источник стабильного дохода и карьерного роста.

На наш взгляд, представляет интерес то, каким образом участники опроса были приняты на службу в органы власти. При ответе на поставленный вопрос 64% респондентов выбрали вариант ответа «помощь родственникам и друзей», 21% – «устроились на работу случайно», 15% – «приняты на работу “по конкурсу”». У большинства опрошенных подобный способ принятия на муниципальную службу вызывает протест (59%). Однако, как видно из результатов исследования, многие из участников опроса были трудоустроены именно «по знакомству» или «по воле случая». Всего 22% респондентов имеют



опыт работы вне органов государственной власти и отмечают, что именно он помогает им в нынешней профессиональной деятельности.

Таким образом, неформальные практики продолжают являться доминирующим способом при трудоустройстве на муниципальную службу.

Участникам исследования был задан вопрос «Какими, на Ваш взгляд, качествами должен обладать современный муниципальный служащий?». Нами были получены следующие результаты: 37% опрошенных полагают, что отличительными чертами работника муниципальной службы должны быть «дисциплинированность и ответственность», 34% – «честность и неподкупность», 33% – «справедливость и принципиальность», 30% – «доброжелательность», 28% – «предприимчивость», 26% – «лояльность к власти», 22% – «компетентность», 19% – «демократичность», 16% – «умение работать с людьми, коммуникабельность».

Отвечая на вопрос, чьи интересы защищают муниципальные служащие, 52% респондентов выбрали вариант ответа «интересы государства», 49% – «интересы ведомства (организации)», 41% – «интересы населения», 34% – «интересы руководства», 28% – «собственные интересы».

При выполнении служебных обязанностей участники социологического опроса руководствуются «интересами общества и государства» (38%), «должностными инструкциями» (24%), «указаниями руководства» (20%), «собственными представлениями о способах выполнения служебных обязанностей» (18%). В своей профессиональной деятельности 97% опрошенных исполняют свои служебные обязанности в строгом соответствии с законами Российской Федерации, 3% уклонились от ответа на данный вопрос.

Большинство респондентов (67%) полагают, что для выполнения поставленных задач им достаточно полученного образования и они не нуждаются в получении дополнительных знаний. Еще 25% опрошенных готовы получать дополнительное образование и заниматься самообразованием, 8% затруднились ответить. Тем не менее, респонденты признают, что они нуждаются в получении дополнительных знаний по специальным вопросам профессиональной деятельности (37%), в области информационных технологий (30%), в сфере делопроизводства и документооборота (27%), в финансово-экономической сфере (22%), в области юриспруденции (12%).

Показательно, что 62% опрошенных не рассматривают для себя вариант смены профессиональной деятельности.

Как показывают результаты исследования, абсолютное большинство (74%) респондентов хорошо понимают цели и задачи муниципальной службы. Так, 59% опрошенных отмечают, что их должностные обязанности «четко определены»,

38% считают, что их должностные обязанности определены недостаточно четко, 3% затруднились ответить.

Среди участников опроса 58% ожидают от руководителя своей организации «конкретных рекомендаций и советов по выполнению поставленной задачи», 34% ждут от непосредственного руководителя «жесткого контроля над выполнением задания», 8% затрудняются ответить на данный вопрос. Для решения поставленной задачи 42% респондентов «достаточно постановки общей задачи», для 27% опрошенных «необходимо детализировать проблему и способы ее выполнения», 23% самостоятельно формулируют проблему и выбирают способы ее решения, 8% респондентов уклонились от ответа.

При ответе на вопрос «С какими проблемами Вы наиболее часто сталкиваетесь в ходе выполнения служебных обязанностей?» 42% опрошенных ответили: «недостаточное финансирование проектов, мероприятий», 38% – «несовершенство нормативно-правовой базы», 29% – «несовершенство системы социального партнерства в реализации проектов различного рода», 10% – «гражданскую пассивность современного общества», 3% – «несвоевременное предоставление отпуска», еще 14% респондентов отметили, что проблемы в их профессиональной деятельности отсутствуют. Большим недостатком экспертов (82%) было отмечено, что «бюрократизм», большой объем документации, которую необходимо вести чиновникам, не способствует повышению эффективности муниципальной службы, а, напротив, понижает ее.

При принятии управленческого решения 51% опрошенных ориентируются на мнение непосредственного руководителя, 29% – на мнение коллег, 20% – опираются на собственное мнение.

Большая часть респондентов (65%) утверждает, что руководство приветствует инициативы подчиненных, 31% считают, что руководство иногда может прислушаться к предложениям подчиненных и оказать им поддержку, 4% отмечают, что их руководство практически никогда не поддерживает инициативы своих работников.

Таким образом, профессиональная культура – это важное качество современного муниципального служащего. Можно сделать вывод о том, что у муниципальных служащих доминируют рационально-бюрократические установки и патримониальные ожидания, однако изменения, характерные для менеджерской модели, все же происходят. В ходе проведения социологического исследования установлено, что в настоящее время у муниципальных служащих Белгородской области происходит процесс формирования профессиональной культуры «государственного менеджмента», в результате чего профессиональные нормы и личные ценности чиновников могут противоречить друг другу.



## Примечания

- <sup>1</sup> Парунина Л. Д. К вопросу изучения профессиональной культуры муниципальных служащих // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2012. № 8. С. 165.
- <sup>2</sup> См.: Охотский Е. В. Государственное управление : на пути к современной модели государственного менеджмента // Вестн. МГИМО Университета. 2014. № 3 (36). С. 7–13.
- <sup>3</sup> См.: Вебер М. Хозяйство и общество : очерки понимающей социологии : в 4 т. : пер. с нем. / сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина. М. : ИД ВШЭ, 2016.
- <sup>4</sup> Там же.
- <sup>5</sup> См.: Чефонова Е. А., Волкова О. А., Мозговая Е. И. Региональная специфика социализации населения в Ракитянском районе Белгородской области // Вестн. КемГУ. 2015. Т. 3, № 3 (63). С. 54–59.
- <sup>6</sup> См.: Чефонова Е. А., Волкова О. А., Мозговая Е. И. Анализ специфики социальной интеграции населения, проживающего в городских и сельских населенных пунктах // Вестн. ЮРГТУ (НПИ). 2016. № 2. С. 154–160.

## Образец для цитирования:

Степанов С. В., Мозговая Е. И., Кулабутов Д. А. Проблемы формирования профессиональной культуры муниципальных служащих (на основе результатов социологического исследования) // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Социология. Политология. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 287–290. DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-3-287-290.

## Cite this article as:

Stepanov S. V., Mozgovaia E. I., Kulabutov D. A. Problems of Formation of Professional Culture of Municipal Employees (on the Basis of Results of the Sociological Research). *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Sociology. Politology*, 2017, vol. 17, iss. 3, pp. 287–290 (in Russian). DOI: 10.18500/1818-9601-2017-17-3-287-290.