

УДК 174.4

Абдуллин Рамиль Зинурович
Института государственной службы и управления
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

***Аннотация:** Статья посвящена анализу понятия и существенных характеристик профессиональной культуры муниципальных служащих.*

Автор исследует основные научные подходы, применяемые зарубежными и отечественными исследователями, анализирует имеющиеся законодательные дефиниции, проводит этимологический анализ термина и на этой основе приходит к выводу о сложном комплексном характере данного феномена и его триединой сущности.

***Ключевые слова:** культура, профессиональная культура, муниципальная служба, муниципальные служащие, профессионализм муниципальной службы*

***Abstract:** The article is devoted to the analysis of the concept and essential characteristics of the professional culture of municipal employees.*

The author explores the main scientific approaches used by foreign and domestic researchers, analyzes the existing legislative definitions, conducts an etymological analysis of the term and on this basis comes to the conclusion about the complex nature of this phenomenon and its triune essence.

***Key words:** culture, professional culture, municipal service, municipal employees, professionalism of municipal service*

В последние десятилетия развития российской государственности значимость профессиональной культуры служащих и должностных лиц в контексте обеспечения эффективности публичного управления не вызывает сомнений, что обуславливает должный научный интерес к данной проблематике со стороны исследователей. Различные аспекты сложного социоинтегрального феномена, которым по своей сути является профессиональная культура изучены такими видными деятелями науки, как О. Конт, Г.Э. Дюркгейм, Г. Зиммель, М. Вебер, Т. Парсонс, которыми отмечался кумулятивный характер культурного прогресса¹, анализировались объективный и субъективный аспекты культуры², ценностный характер данного понятия³, взаимосвязь организационной культуры и результативности деятельности организации (базирующуюся на адаптационном, целевом, интеграционном и легитимностном компонентах)⁴.

Организационно-управленческий аспект профессиональной культуры исследован в трудах И. Акоффа⁵, Т. Питерса, Р. Уотермена⁶, авторами обоснован тезис о том, что профессиональная культура выступает одним из факторов повышения эффективности управления организацией.

Что касается представителей отечественной науки, в фокусе их исследований находились характерные черты бюрократической культуры, организационной культуры⁷, специфика личностного и профессионального развития служащих⁸, инновационные ориентиры такого развития. Формирование профессиональной культуры служащих рассматривалось

¹ Конт О. Курс позитивной философии. М.: Либроком, 2011. 296 с.- С. 69.

² Зиммель Г. Конфликт современной культуры. Избранное. Т. 2. М.: Юрист, 1996. 607 с.- С.37.

³ Вебер М. Политика как призвание и профессия. Электронный ресурс: URL: <https://knigogid.ru/books/200828-politika-kak-prizvanie-i-professiya/toread> (дата обращения 10.02.2023 г.)

⁴ Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический проект, 2000. 880 с.

⁵ Акофф Р. О менеджменте / пер. с англ. СПб: Питер, 2002. 448 с.

⁶ Питерс Т., Уотерман Р. В поисках успешного управления (опыт лучших компаний. Гл. 2. Рационалистическая модель). Электронный ресурс: URL: http://www.universalinternetlibrary.ru/book/53321/chitat_knigu.shtml (дата обращения 10.02.2023 г.)

⁷ Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 51. Август 2015 г. С. 56-84

⁸ Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн.3. Акмеологические резервы развития творческого потенциала личности. М.: РАГС, 2000. 541 с.

различными авторами в контексте институциональных факторов⁹, стратегических направлений¹⁰, нравственно-этических аспектов¹¹, имиджевых характеристик¹²

Такое разнообразие подходов обусловлено сложностью исследуемого феномена, что не отменяет, тем не менее, необходимости поиска его единообразного понимания и конкретизации. Этимологически понятие профессиональной культуры производно от более базового понятия культура.

Словари традиционно трактуют культуру как «совокупность человеческих достижений в подчинении природы, в технике, образовании, общественном строе»¹³; «совокупность производственных, общественных и духовных достижений людей»¹⁴. Таким образом, наличие у того или иного лица профессиональной культуры свидетельствует о его уровне овладения социально-культурными нормативами, накопленными в некоей профессиональной среде, в качестве ее представителя. Кроме того, как представляется, поведенческие стереотипы профессиональной среды (любой) вырабатываются на основе и под влиянием, в том числе, профессионального сознания, присущего представителям данной среды и, что немаловажно, должный уровень профессиональной культуры обуславливает не только компетентность лица и его профессиональное мастерство, не только набор необходимых в деле овладения профессией компетенций, но и его отношение к исполнению своих профессиональных обязанностей, формирующееся на

⁹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014. 525 с.

¹⁰ Пономаренко Г.Т. Стратегия развития персонала современной организации // Государственное управление и развитие России: выбор приоритетов. М.: Научная библиотека, 2017. С. 205-208.

¹¹ Шувалова, Н. Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы: учебник и практикум для академического бакалавриата. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 374 с

¹² Огнева В.В., Дорохова Ю.В. Имидж государственного гражданского служащего региона как предмет социально-политического анализа // Известия 28 Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2014. Вып.1. С.152-162.

¹³ Толковый словарь русского языка под редакцией Ушакова Д.Н. Электронный ресурс: URL: <https://gufo.me/dict/ushakov/%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0> (дата обращения 10.02.2023 г.)

¹⁴ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. Электронный ресурс: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=12652#:~:text=%D0%9A%D0%A3%D0%9B%D0%AC%D0%A2%D0%A3%D0%A0%D0%90%2C%20%2D%D1%8B%2C%20%D0%B6.,%D0%98%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D1%8B>. (дата обращения 10.02.2023 г.).

основе морально-этических, нравственных установок, присущих и самому данному субъекту, и той профессиональной среде, в которой он осуществляет деятельность.

С этих позиций, важнейшим ориентиром при изучении профессиональной культуры муниципальных служащих выступает миссия общественного служения, заложенная в основание институтов и государственной, и муниципальной службы, фокусирующая внимание на состоянии нравственной культуры их кадрового корпуса. Социальный характер муниципальной службы, ее устойчивость и надежность во многом определяются состоянием государственно-служебной культуры муниципальных служащих, их качественным составом, профессиональной и моральной подготовленностью, готовностью к выполнению возложенных на них обществом функций.

Основные требования, предъявляемые к поведению должностных лиц, сформулированы в законодательных актах о государственной и муниципальной службе соответственно. Муниципальная служба, определяемая легальной дефиницией, представляет собой самостоятельный вид, дифференцированный от государственной службы и осуществляемый на уровне муниципальных образований.

Ключевыми характеристиками данного законодателем определения муниципальной службы выступают деятельностный аспект, профессиональный характер, постоянная основа. В отличие от государственной службы, оформление муниципальных служебных отношений осуществляется на основе трудового договора (контракта), а нанимателем выступает само муниципальное образование, интересы которого реализуются его представителем в лице работодателя, в качестве которого выступают главы муниципальных образований, руководители органов МСУ, иные уполномоченные лица.

Муниципальная служба «призвана гарантировать стабильность в государстве, согласовывать интересы людей и государства, выступать гарантом поддержания порядка, выполняя в той или иной мере властные функции»¹⁵, в связи с чем законодателем регламентированы принципы служебной деятельности, являющиеся фундаментальными началами организации и регламентации и государственной, и муниципальной службы. Так, Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» содержит такой важный принцип, как профессионализм и компетентность муниципальных служащих.

В научной и учебной литературе под служебным поведением понимается совокупность поступков и действий должностного лица или группы лиц, осуществляемых в пределах установленных законом полномочий, в процессе взаимодействия во внутренней среде и с внешней средой по поводу выполнения ими своих должностных обязанностей.¹⁶

В соответствии с законодательством, требования к служебному поведению муниципальных служащих содержатся в статье 14.2 Федерального закона от 02 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁷ и являются обязательными к исполнению. Так, исполнение своих обязанностей добросовестно и на высоком профессиональном уровне, беспристрастное и корректное обращение с гражданами, уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации предъявляются к муниципальным служащим исходя из специфики муниципальной службы как социального института, основным принципом функционирования которого является принцип общественного служения

Следует также отметить, что принципы служебного поведения идентичны для государственных и для муниципальных служащих и отражены

¹⁵ Оболонский А.В. Государственная служба: комплексный подход. М., 2009 г. С. 79.

¹⁶ Шувалова Н.Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы. Учебник и практикум для вузов. 2-изд., перераб. и доп. - М. Юрайт, 2023. С. 43

¹⁷ Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152.

в Указе Президента РФ N 885¹⁸ и Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих¹⁹.

При этом отдельно требования к служебному поведению муниципальных служащих содержатся в 14.2 Закона о муниципальной службе, в соответствии с которой служащий обязан:

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

- обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, организаций и граждан;

- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- соблюдать нейтральность, исключая возможность влияния на его профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций;

- проявлять корректность в обращении с гражданами;

- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

¹⁸ Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885 (ред. от 25.08.2021) "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" // Собрание законодательства РФ", 19.08.2002, N 33, ст. 3196.

¹⁹ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих" (одобрен решением президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол N 21)) // Официальные документы в образовании", N 36, декабрь, 2011.

- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа.

Таким образом, представляется возможным определить профессиональную культуру как сложный социальный феномен, имеющий триединую сущность, что позволяет рассматривать ее, во-первых, как уровень овладения социально-культурными нормативами представителями определенной профессиональной среды; во-вторых, как систему, включающую в себя профессиональное сознание и совокупность поведенческих стереотипов, выработанных в определенной профессиональной среде и, в-третьих, как необходимую составляющую профессионализма как интегративного свойства личности, базирующегося на профессиональной компетентности, нравственности, инициативе и мастерстве, а также способности к саморазвитию и самокоррекции.

Профессиональная культура муниципальных служащих представляет собой видовое понятие более общего, родового понятия профессиональной культуры. Анализ сущностных характеристик профессиональной культуры муниципальных служащих позволяет рассматривать ее как комплекс ценностей и норм служебного поведения муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления, являющегося низовым элементом единой системы публичной власти Российской Федерации.

В таком понимании профессиональная культура муниципальных служащих не только предопределяет стили поведения, коммуникативного общения, мировоззренческие установки, образ мышления муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления, но и выступает уровневым индикатором качественного состояния сложившейся системы публичного управления, непосредственно влияющим на ее эффективность.

Список использованных источников и литературы:

1. Конт О. Курс позитивной философии. М.: Либроком, 2011. 296 с. - С. 69.
2. Зиммель Г. Конфликт современной культуры. Избранное. Т. 2. М.: Юрист, 1996. 607 с.- С.37.
3. Вебер М. Политика как призвание и профессия. Электронный ресурс: URL: <https://knigogid.ru/books/200828-politika-kak-prizvanie-i-professiya/toread> (дата обращения 10.02.2023 г.)
4. Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический проект, 2000. 880 с.
5. Акофф Р. О менеджменте / пер. с англ. СПб: Питер, 2002. 448 с.
6. Питерс Т., Уотерман Р. В поисках успешного управления. Электронный ресурс: URL: http://www.universalinternetlibrary.ru/book/53321/chitat_knigu.shtml (дата обращения 10.02.2023 г.).
7. Купряшин Г.Л. Кризисы государственного управления: неоинституциональный подход // Государственное управление. Электронный вестник. Вып. № 51. Август 2015 г. С. 56-84.
8. Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн.3. Акмеологические резервы развития творческого потенциала личности. М.: РАГС, 2000. 541 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014. 525 с.
10. Пономаренко Г.Т. Стратегия развития персонала современной организации // Государственное управление и развитие России: выбор приоритетов. М.: Научная библиотека, 2017. С. 205-208.
11. Шувалова Н. Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы: учебник и практикум для академического бакалавриата. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 374 с.

12. Огнева В.В., Дорохова Ю.В. Имидж государственного гражданского служащего региона как предмет социально-политического анализа // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2014. Вып.1. С.152-162.

13. Толковый словарь русского языка под редакцией Ушакова Д.Н. Электронный ресурс:
URL: <https://gufo.me/dict/ushakov/%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0> (дата обращения 10.02.2023 г.)

14. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. Электронный ресурс:
<https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=12652#:~:text=%D0%9A%D0%A3%D0%9B%D0%AC%D0%A2%D0%A3%D0%A0%D0%90%2C%20%2D%D1%8B%2C%20%D0%B6.,%D0%98%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%D1%80%D1%8B.> (дата обращения 10.02.2023 г.).

15. Оболонский А.В. Государственная служба: комплексный подход. М., 2009 г. С. 79.

16. Шувалова Н.Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы. Учебник и практикум для вузов. 2-изд., перераб. и доп. - М. Юрайт, 2023. 347 с. - С. 43.

17. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г. N 10 ст. 1152.

18. Указ Президента РФ от 12.08.2002 N 885 (ред. от 25.08.2021) "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих" // Собрание законодательства РФ", 19.08.2002, N 33, ст. 3196.

19. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих" (одобрен 23

декабря 2010 г. (протокол N 21)) // "Официальные документы в образовании",
N 36, декабрь, 2011.