ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАТУСНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Русинова А.С.

соискатель кафедры теории и социологии и управления Уральского института — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), ведущий специалист сектора по информационно-аналитическому обеспечению, Администрация Железнодорожного района города Екатеринбурга (Россия), 620027, Россия, г. Екатеринбург, ул. Свердлова, д.11, anna_rusinova@bk.ru

УДК 359.432
ББК 66.033.141.3

В статье зафиксирована заявка на новый поворот в изучении ответственности муниципальных служащих — на исследование ее статусной составляющей. Рассмотрение статусной ответственности, по мнению автора, является необходимым компонентом эффективной реализации дальнейших этапов административной реформы. Автор предпринимает попытку репрезентации теоретических аспектов статусной ответственности муниципальных служащих на основании существующих представлений о социальной ответственности. Элементы понятия статусной ответственности представлены в критической форме с точки зрения реализации в практике муниципального управления.

Ключевые слова: статусная ответственность муниципального служащего, социальный статус, социальные ожидания, стимулы, сигналы.

Rusinova A.S.

THEORETICAL ASPECTS OF STATUS RESPONSIBILITY OF A MUNICIPAL SERVANT

In the article the author introduces a new approach in the study of municipal servants' responsibility — research of its status component. According to the author, consideration of the status responsibility is an essential component of effective realization of the following stages for an administrative reform. The author makes an effort to represent theoretical aspects of status responsibility of municipal servants on the basis of the existing ideas about social responsibility. Elements of the notion of status responsibility are represented in a critical form in terms of realization in the practice of municipal management.

Key words: status responsibility of a municipal servant, social status, social expectations, stimuli, signals.

Последнее десятилетие ознаменовано для России проведением административной реформы. Цель выстраивания соответствующей специфике и масштабу страны системы государственного управления достигалась, в том числе, путем проведения реформы государственной и муниципальной службы. Повышение эффективности и информационной открытости органов власти, антикоррупционная политика — все эти направления административной реформы напрямую зависят от эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих, вовлеченных в процесс реформирования и степени их заинтересованности в нем. Несмотря на существовавшее смещение акцентов на реформу именно государственной службы, качественные преобразования муниципальной службы не должны оставаться на последнем месте: оценка эффективности деятельности государства начинается с муниципалитета. В связи с этим, муниципальные служащие, находящиеся по сравнению со служащими других уровней публичной власти, в самом тесном контакте с населением, несут на себе ответственность за нормальную жизнедеятельность территории, степень комфортности условий проживания. Но чиновники в муниципалитете, как известно, не имеют достаточно полномочий и ресурсов, чтобы обеспечить весь объем вменяемых им обязательств: качество жизни на территории зависит и от таких параметров, на которые в местной администрации повлиять не могут, например, рост тарифов ЖКХ или повышение реальных доходов жителей. Иначе говоря, статус муниципального

© Русинова А.С., 2014

служащего не совпадает с той мерой ответственности, которую на него возлагает общество. Эта зависимость статуса от ответственности привела автора к попытке теоретического осмысления актуальной на сегодня проблемы статусной ответственности муниципальных чиновников. Статусная ответственность чиновничества не выступала до настоящего времени предметом самостоятельного исследования. Мы хотели бы зафиксировать заявку на новый поворот в изучении ответственности чиновничества, на исследование ее статусного аспекта.

Между тем, ответственность муниципальных служащих являлась объектом ряда социологических исследований, и общее понятие ответственности является достаточно изученным в социологии. Остановимся на нем далее для наиболее полного рассмотрения тех моментов анализа, которые нуждаются в актуальном исследовании.

Сама этимология слова «ответственность» подтверждает это утверждение. Слово «ответственный» производно от «ответ», означает «быть способным к ответу». Во французский язык термин responsible (ответственный) пришел из латыни, слово respondeo обозначало «совершать ответ», но так же «показывать себя достойным, быть на уровне (удовлетворять требованиям)». Приставка re свидетельствует о том, что понятие имеет отношение к двум активным участникам (акторам). Значит, речь идет о том, чтобы отвечать требованию лица или учреждения. Слово обозначает отношение между двумя субъектами, оно всегда появляется в случае действия, слова, поступка. Латинский глагол spondeo означает «официально обещать», в предписанных формах, и «клясться» [1, с.4].

К этимологическому значению близко определение, представленное М.А.Красновым: Ответственность представляет собой «связь между двумя субъектами, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывающаяся в силу своего статуса строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, а другая сторона (инстанция ответственности) контролирует, оценивает такое поведение и (или) в случае отрицательной оценки и наличия вины вправе определенным образом реагировать» [2, с.19].

Статусная ответственность чиновника базируется на наличии у последнего определенной позиции, статуса, которые вызывают необходимость того или иного поведения.

Статус чиновника обусловлен тем набором прав, свобод, обязанностей, ограничений и запретов, которым они должны руководствоваться в профессиональной служебной деятельности. Вместе они формируют нормативную модель поведения муниципального служащего, некий образец того, как должно ему поступать.

В этом определении зафиксирован важный момент: ответственность связана с ожидаемой моделью поведения исходя из социального статуса. Дополним исходные позиции в определении статусной ответственности. С нашей точки зрения статусная ответственность чиновника подразумевает ответ:

1. на ожидания;
2. на стимулы;
3. на сигналы.

Рассмотрим последовательно каждый из этих пунктов применительно к ответственности.

Итак, во-первых, ***статусная ответственность чиновника подразумевает ответ на ожидания***. Социальные ожидания, или экспектации, представляют собой требования, предъявляемые к индивиду в связи с исполнением им социальных ролей в процессе взаимодействия. Т. Парсонс отмечает, что социальная роль включает набор взаимно соотнесенных ожиданий, касающихся действий как самого актора, так и тех, с кем он взаимодействует. Это ожидания «того, что актор будет конформен по отношению к морально санкционированным эталонам ценностной ориентации», признаваемым его партнерами по взаимодействию, признаваемым членами группы, в которой функционирует актор-носитель социальной роли [3, с. 448].

Муниципальные служащие как члены социально-профессиональной группы чиновничества, занимают определенную социальную позицию и соответственно являются носителями социальных ролей — управленцев или исполнителей. Таким образом, статусная ответственность чиновника всегда предполагает ответ на ожидания.

Рассмотрим далее, в чем выражаются данные ожидания в отношении чиновников путем анализа законодательства. Федеральный закон «О муниципальной службе в РФ» устанавливает права, обязанности, ограничения и запреты для чиновников, а также принципы их поведения на службе. В соответствии с законом, от чиновника ожидается, что он будет добросовестно, на высоком профессиональном уровне исполнять должностные обязанности, исходя из прав и свобод человека и гражданина, будет нейтрален по отношению к разного рода социальным группам, организациям и отдельным гражданам, не совершит поступков, порочащих его честь и достоинство, и другое. Эти ожидания, безусловно, представляют собой важный момент в определении статусной ответственности муниципального служащего.

Русинова А.С.

Помимо ожиданий***, статусная ответственность чиновника,*** во-вторых***, подразумевает ответ на стимулы***. В общем виде социальный стимул означает побуждение к действию, побудительную причину поведения, заинтересованность в чем-либо. В социологии описываются стимулы материальные, или условия (формы) получения материальных благ, побуждающие работников (служащих) к активной деятельности, а также стимулы моральные, или нравственные побуждения к деятельности того или иного рода, а также система поощрений, включающая различные формы социальной оценки такой деятельности [4, с.345-346].

Связь ответственности со стимулами показал американский социолог Джордж Хоманс, один из авторов теории социального обмена. Основной постулат Хоманса — «постулат стимула» — состоит в следующем: «Если в прошлом какой-либо стимул или их совокупность были связаны с вознаграждением за определенные действия, тогда вероятность того, что человек в будущем вновь воспроизведет такое же или аналогичное действие, выше, если новые стимулы похожи на прошлые». Помимо вознаграждения, стимулы могут быть связаны с наказанием, и лучшее наказание, по мнению социолога, — это лишение награды. Поскольку Хоманс исходит из преобладания в человеке рационального начала, которое вызывает в нем стремление к выгоде, он считает, что изменение поведения является наибольшим, когда воспринимаемая выгода является наименьшей. И вот здесь мы подходим к связке сигнал — ответственность.

Выгода представляет собой разницу между вознаграждением и стоимостью, где вознаграждение — заработная плата, а стоимость — это ответственность. Как отмечает Хоманс в работе «Социальное поведение как обмен», «они представляют собой две стороны одной и той же модели». То, что ответственность выражается стоимостью, безусловно, менее очевидно, чем в случае с вознаграждением. Однако социолог объясняет, что ответственность всегда связана с ограничениями и заботами или утратой спокойствия духа.

Вслед за Хомансом делаем вывод, что заработная плата и ответственность определяют ***статус*** члена группы в том смысле, что «человека, принявшего на себя большую ответственность и получающего высокую заработную плату, почитают более всего (при прочих равных условиях)». Иными словами, если для муниципальных служащих характерен высокий уровень ответственности по сравнению с членами другой группы, то со стороны первых ощущается также и потребность в получении более высокой заработной платы. Однако это правило «работает» и в другую сторону: если стимулы (вознаграждения) выше, то и затраты (ответственность) также должны быть выше. «Это последнее утверждение отражает теорию, суть которой выражается поговоркой «положение обязывает», под которой все мы подписываемся, хотя и посмеиваемся над нею, вероятно, потому, что *положение* бывает таково, что ни к чему не *обязывает*» [5, с. 89].

Законодательно стимулы закреплены следующим образом. Установлено, что основным средством стимулирования профессиональной служебной деятельности чиновника по замещаемой им должности муниципальной службы является денежное содержание. Оно формируется из окладов в соответствии с занимаемой должностью и присвоенным классным чином, а также из дополнительных выплат. Следовательно, денежное содержание чиновника, а значит и мера его ответственности, зависит от статуса, от того положения, которое он занимает в статусно-ролевой иерархии муниципальной службы.

Статусная ответственность чиновника предполагает, в-третьих, ***ответ на сигналы***.

В социологический словарь дает следующее толкование понятия «сигнал»: Знак, физический процесс или явление, несущие информацию о каком-либо событии, состоянии объекта и режиме его работы, либо передающие команды управления, оповещения [4, с. 317].

Ответственным муниципальным служащим статусно необходима оперативная реакция на поступающие сигналы: будь то современный темп изменений, вызванный кризисными явлениями в экономике или же обращение в местную администрацию. И если сигналы носят в основном оперативный характер, и о четкости их закрепления в правовых нормах судить сложнее, то правовую проработанность вопросов ожиданий и стимулов для чиновников мы оценить можем. Закон большее внимание уделяет стимулам, меньшее — ожиданиям, что подрывает ответственность изнутри. Важным пунктом преодоления этого дисбаланса должно стать повсеместное внедрение на муниципальной службе предусмотренных законом должностных регламентов, отражающих в частности показатели эффективности и результативности деятельности чиновников, перечни вопросов, по которым они могут самостоятельно принимать решения и вопросов, по которым они должны принимать участие в подготовке управленческих решений, а также порядок служебного взаимодействия. Кроме того, повышению статусной ответственности муниципальных служащих может способствовать законодательное закрепление полноценного документа, регулирующего вопросы этики на муниципальной службе, — так называемого «этического кодекса чиновника».

Русинова А.С.

Резюмируя все сказанное, определим предварительно статусную ответственность как обусловленную позицией муниципального служащего в статусной иерархии его связь с органом власти, муниципалитетом и обществом, при которой служащий обязуется в силу своего статуса строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, а инстанция ответственности через стимулы и сигналы вправе направлять такое поведение, а также его контролировать, оценивать и (или) в случае отрицательной оценки и наличия вины определенным образом реагировать.

В представленном определении статусной ответственности муниципального служащего обратим внимание на нормативную сторону проблемы. Ожидаемая от статусного чиновника модель поведения строится исходя из определенного набора социальных норм. В случае отклонения от принятых норм к служащему инстанцией ответственности могут быть применены санкции, соответствующие указанным нормам. В качестве инстанции статусной ответственности могут быть как непосредственный руководитель служащего, орган местно самоуправления, в котором он проходит службу, или в целом муниципалитет, так и его семья, средства массовой информации, население данной территории.

Но в какой мере руководитель местного самоуправления несет ответственность за работу, скажем, пожарного надзора? Следуя логике действующего законодательства, можно сделать вывод, что мэр сегодня ответственен за все. Больший груз ответственности лежит именно на муниципальных служащих. Однако, как известно, отвечать за все невозможно: чиновник, отвечающий за все, не отвечает ни за что. Есть мнение, что реально один субъект может быть ответственен за 15 человек. Иначе в отношении него формулируются размытые ожидания. Размывание ожиданий от муниципальных служащих вкупе с нерациональным на практике стимулированием их труда повышает актуальность вопроса о границах ответственности каждого из статусных чиновников. Данный момент не получил должного освещения в рамках административной реформы, и пробел этот должен быть восполнен. Кроме того, остается открытой тема закономерности принимаемых управленческих решений, их правовой обоснованности, и, следовательно, требуется серьезное развитие нормативно-правовой базы деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим проблема статусной ответственности муниципальных служащих является актуальной и в плане теоретической проработки, и, что важно, в плане реализации на практике. Потребность общества в ответственных чиновниках, в удобном, открытом к диалогу муниципалитете и государстве в целом остается главной целью продолжающейся административной реформы в России.

Литература:

1. Segur P. La responsabilite politique. Paris, 1998. (Que sais-je? № 3294).
2. Краснов М. А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М.: Магистр,1997. 56 с.
3. Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академический Проект, 2000. 880 с.
4. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор — академик РАН Г.В. Осипов. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М), 2000. 488 с.
5. Хоманс Дж. Социальное поведение как обмен // Современная зарубежная социальная психология: Тексты / Под ред. Г.М. Андреевой, Н.Н. Богомоловой, Л.А. Петровской. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 82-91.

References:

1. Segur P. La responsabilite politique. Paris, 1998. (Que sais-je? № 3294).
2. Krasnov M.A. Responsibility of power (state in an open society). M.: Magistr,1997. 56 p.
3. Parsons T. On the structure of social activity. M.: Academic Project, 2000. 880 p.
4. Sociological encyclopedic dictionary. In Russian, English, German, French and Czech. Editor-coordinator — academician of the RAS G.V. Osipov. M.: Publishing house NORMA (Publishing group NORMA — INFRA-M), 2000. 488 p.
5. Homans George Social behavior as an exchange // Modern foreign social psychology: Texts / Edited by G.M. Andreyeva, N.N. Bogomolova, L.A. Petrovskaya. M.: Published by Moscow university, 1984. P. 82-91.