УДК 35.08:316.3

Зинченко Г.П., д.филос.н., проф.,
Зинченко Я.Г., к. соц.н.

Идентификация профессиональной деятельности государственной службы

В статье на основе деятельностного подхода осуществлена попытка идентификации профессиональной деятельности государственной службы.

Ключевые слова и словосочетания: идентификация, деятельность, социальное действие, служба, профессия, регуляция, политика, управление, администрирование.

Речь пойдет о бюрократии, специфике ее деятельности в системе государственной службы. В литературе, как правило, она отождествляется с управлением. Между тем, в занятиях чиновников имеются особые признаки, отличающие их от управленцев. В связи с этим требуется больше внимания уделить методологии, понятийному аппарату, приемам идентификации профессиональной деятельности государственной службы.

Идентификация (от лат. identificare – отождествлять) – многозначный термин. В контексте данной статьи идентификация понимается как способ отождествления неизвестного объекта известному, выступающему в качестве модели (идентификатора) для сравнения на основе совпадения признаков.

Систему государственной службы можно рассматривать как совокупность людей, должностей и профессий. Выделяются военная, правоохранительная и гражданская разновидности службы. Гражданская служба осуществляется на федеральном и региональном уровнях. На каждом уровне она разделяется по функциям. Функции закрепляются за структурными единицами. Единицы разбиты на профессии. Профессии сведены к конкретным задачам, зафиксированным в должностных регламентах. Задачи выполняются специалистами.

В качестве предмета идентификации выступают не люди и должности, а профессиональная служебная деятельность. Это ключевое словосочетание, определяющее смысл таких понятий, как «служба» и «профессия».

В современном словаре русского языка содержатся шесть дефиниций термина *«служба»*. Чаще всего этот термин означает полезную деятельность людей [1, с. 143-144]. С.И. Ожегов определяет службу как работу, занятия служащего, а также место его работы. Соответственно, служащий – «это лицо, работающее по найму в различных областях умственного труда, а служить – значит нести, исполнять службу; делать что-нибудь, выполнять чью-нибудь волю, приказания, направлять свою деятельность на чью-либо пользу» [2, с.9].

Однако служба – это не просто обычная работа, занятие или труд. Служебная деятельность, служение Отечеству для российского общества имеет сакральное значение. Это ценность светской религии. Истоки служения в нашей стране восходят к периоду становления государственности. Все подданные были укреплены к службе, предназначены для служения обществу. «Идея служения формировала и направляла сознание индивидов для активной деятельности, побуждая их к воинским подвигам, к творчеству, инициативе [3].

Стремление к «служению» – отмечает В. Коштоев – т.е. интенция быть полезным другому, существовать ради другого определяется социально-психологической природой человека и составляет смысл его существования. Причем человеку свойственно не только «служение» кому-то, но и чему-то, т.е. существовать ради чего-то [4].

Термин «профессия» в словарях обычно рассматривается в следующих аспектах: 1) род трудовой деятельности, занятий, определяемый разделением труда и его функцио-

нальным содержанием; 2) большую группу людей, объединенную общим родом занятий, трудовой деятельностью [5, с. 610].

Первый аспект – общетеоретический. Профессия представляет собой специализированную форму трудового занятия, которая служит источником дохода человека и требует от него определенных качеств, получения теоретических знаний, практических навыков, опыта работы.

Второй аспект – социологический. Профессия является способом объединения людей на основе одинаковых или схожих функций деятельности. Профессиональная общность – это социальная целостность, характеризуемая единой системой ценностных установок, сходством мотивации, осознанием идентичности, аналогичными чертами образа жизни.

Вопрос о государственной службе как профессии впервые поставил М. Вебер. Он соотносил понятия «профессия» и «призвание» (по-немецки оба понятия обозначаются термином «Beruf»). М. Вебер пришел к выводу, что двузначность термина «Beruf» не случайна: она вырастает из понимания профессиональной деятельности как божественного призвания [6].

Для деятельностного подхода характерна некоторая двойственность. Профессионализация гражданской службы представляет собой механизм дифференциации административной деятельности на видовом и внутривидовом уровнях. Указания только на видовой признак недостаточно, поскольку границы между профессией и специальностью (подвидом профессии) весьма подвижны. Строго говоря, гражданская служба это не профессия, а профессиональное занятие, объединяющее группу специальностей в области менеджмента, экономики, права, социальной работы и др.

Проблема заключается в выяснении того, где заканчивается «занятие» (occupation) и начинается «профессия» (profession). В Оксфордском словаре социологии (перевод Г.Н. Соколовой) occupation трактуется как «экономическая роль, выделенная из домашней деятельности в результате роста рынков труда» [7, с.339], а profession – как «форма организации работы», включающая в себя «регулятивный момент с целью обеспечения стандартов выполнения работы; код поведения; управление знанием в сфере мастерства» и т.д. [7, с.343].

Таким образом, идентификация гражданской службы может быть проведена в рамках деятельностного подхода. Профиль профессиональной деятельности чиновников проявится посредством анализа развертывания социального действия (М. Вебер) [8, с.625] или системы действия (Т. Парсонс) [9, с. 48-449], рассматриваемого как некий программируемый феномен (А.В. Тихонов) [10, с. 88] с момента его замысла до воплощения в ожидаемом результате.

Следуя данному подходу, гражданскую службу можно представить как систему программируемого регулятивного действия по поддержанию социального порядка в обществе. Такое действие связано не с производством какого-либо продукта, а с формированием благоприятных условий для достижения людьми продуктивного результата.

Это метадеятельность, т.е. особое рациональное действие, надстроенное над другой деятельностью. К формам такой деятельности относятся политика, управление и администрирование. Все они реализуются посредством гражданской службы.

Политика – программно-регулятивная сфера общества. Политической деятельностью занимаются лица, замещающие государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ. Это высший слой бюрократии. Об их деятельности можно говорить в духе идей М. Вебера скорее как о призвании, чем о профессии.

Политические чиновники находятся в борьбе с оппозицией за правление в обществе. Зачастую государственные программы преобразований общества, предлагаемые властвующей бюрократией, намного раньше выдвигаются оппозицией. В результате взаимодействия власти и оппозиции вырабатывается политическая линия государства.

Обеспечение исполнения полномочий государственных органов по реализации политических решений составляет содержание деятельности лиц, замещающих должности

гражданской службы. Выделяются следующие категории должностей: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты.

Эти должности занимают чиновники среднего (руководители и помощники) и низшего (специалисты и обеспечивающие специалисты) слоев бюрократии не только по призванию, но и по профессии. М. Вебер утверждал, что подлинной профессией настоящего чиновника не может быть политика. Sine ira et studio – без гнева и пристрастия должен он вершить дела. Чиновнику не следует делать именно того, что всегда необходимым образом делает политик – бороться [8, с.666].

Лиц, замещающих должности гражданской службы принято относить к профессиональной бюрократии. Она обслуживает политиков, выполняя функции управления, и граждан посредством администрирования.

Управление – организационно-регулятивная сфера общества. Управленческая деятельность тесно связана с политической. В нашей стране она осуществляется в единой бюрократической структуре. Каждый уровень вертикали власти использует управленческие механизмы, а каждый уровень управленческой вертикали обладает определенным объемом властных полномочий. Больше того, у нас нередко государственный орган власти (исполнительной) отождествляется с органом государственного управления [11, с. 26].

Следует отметить, что понятие «государственное управление» отсутствует в тексте Конституции РФ. Видимо по этой причине оно трактуется расширительно: не только как управление делами государства, но и делами общества. Такой подход унаследован от советского прошлого, когда государству принадлежала чуть ли не вся собственность страны.

Но это представление не соответствует действительности. Современное российское государство не управляет бизнес-структурами, муниципальными предприятиями и общественными организациями. Отношения с ними строятся на основе партнерства. Словом, государственное управление связано с обществом лишь частично, а именно с государственным сектором экономики; национальной инфраструктурой; службами, агентствами, учреждениями и организациями, подведомственными органам исполнительной власти; государственными корпорациями, а также предприятиями, акции которых принадлежат государству.

Кроме того, в теории и практике у нас до сих пор доминирует технократическая трактовка государственного управления с позиций системно-кибернетического подхода полувековой давности.

Исходя из общей теории систем, совокупность взаимодействующих людей воспринимается как социальная система, состоящая из таких компонентов, как формальная и неформальная организации, структуры, статусы, роли и др.

Исходя из кибернетики, управление стали рассматривать как функцию социальной системы. С такой точки зрения материализация этой функции осуществляется посредством взаимодействия управляющей и управляемой подсистем, между которыми устанавливаются прямые и обратные связи, т.е. система автоматического регулирования.

Однако эта методология приспособлена лишь для технических, а не социальных систем. Примером несостоятельности ее переноса в социальную практику стала программа создания автоматизированной системы управления народным хозяйством в СССР.

Поэтому применительно к делам государства точнее использовать термин «управление государством», а к делам общества – «публичное администрирование».

«Администрирование» – контрольно-регулятивная сфера общества. Для многих зарубежных стран администрирование самоочевидно и не вызывает отрицательных эмоций. Более того, именно на базе отлаженной системы администрирования там были надстроены эффективные формы деятельности, такие как good governance (хорошее управление) и др.

В нашей стране в общественном сознании содержится советский (искаженный) вариант так называемой «командной» административной системы, излишне политизированной, неэффективно использующей мотивационные механизмы, недооценивающей человеческие ресурсы и потому воспринимающейся как безвозвратно устаревшее явление.

Между тем, федеральные и региональные государственные службы занимаются именно административной деятельностью. Они осуществляют в обществе «нормоконтроль» на основе принятого законодательства, поддерживая, тем самым, легитимный социальный порядок. Деятельность профессиональных чиновников, олицетворяющих власть закона в сохранении порядка в обществе, не требует бурного обсуждения, а безусловного (командного) исполнения.

Администрирование носит *правовой* характер. Профессиональная деятельность гражданских служащих в этой сфере находится под прямым воздействием, покровитель ством и надзором со стороны закона. Исполнение закона составляет суть администрирования, придает этой деятельности специфические черты. Расхождения между буквой закона и реальной жизнью порождает проблемы, решение которых требует интеллектуальных нравственных усилий.

Публичное администрирование имеет достаточно четкие предметные границы, задаваемые содержанием проблем объектов профессиональной деятельности и способами их решения. Чиновники имеют дело с социально–территориальными общностями (страна, регион, город, деревня), способствуя удовлетворению таких жизненно важных потребностей людей, как: потребность в реализации гражданских прав и свобод; потребность участия в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; потребность в безопасности; потребность в здравоохранении; потребность в образовании; потребность в культурных ценностях и др. В отличие от социальных (государственных) организаций, процесс целедостижения в социальных общностях носит не управляемый, а направляемый характер.

Администрирование нацелено на благо всех слоев общества, согласование и защиту их интересов. Поэтому деятельность чиновников в сфере администрирования отличает *публичный* характер. Они выступают посредниками между государством и гражданином. С одной стороны содействуют адаптации человека к государству, с другой – государства к человеку, т.е. очеловечиванию государства, преодолению его отчужденности от забот обычных людей.

Кроме того, федеральные агентства и их учреждения на местах оказывают административные, медицинские, образовательные, социальные и др. услуги. Такая деятельность имеет *сервисный* характер. Это неосязаемый труд, который граждане замечают чаще всего только ввиду его отсутствия, когда нарушается социальный порядок, исчезает социальный комфорт, возникают социальные катаклизмы и т.п.

Публичное администрирование – это *некоммерческий* вид профессиональной деятельности. Финансирование бизнес-структур определяется предпринимательством. Коммерческий успех зависит от качества произведенных товаров и услуг, удовлетворяющих запросы потребителя. В противном случае они разорятся. Административным организациям это не грозит, поскольку они финансируются из средств государственного бюджета. Способ предоставления публичных услуг зависит не от рыночной конъюнктуры, а от политических приоритетов.

Специфика задач администрирования предопределяет *умственный* характер труда, в котором исполнение государственных актов и производство публичных услуг составляет смысл и содержание работы чиновников. У них особый предмет труда – информация, преобразование которой с помощью специфических средств работы, воплощается в решения, необходимые для достижения социально значимых результатов.

Деятельность современного гражданского служащего оснащена офисной техникой, информационно-компьютерными технологиями, она приобретает новые организационные формы и возможности (сетевые, проектные, сценарные). Такой труд в настоящее время недостаточно осмыслен, практически не описан и мало обеспечен социальными практиками профессионального развития.

Администрирование – *креативная* деятельность, требующая от служащего самостоятельности в проблематизации ситуации и поиске варианта наиболее адекватного исполнения государственного решения. Творческое начало определяет эффективность нормоконтроля и создает благоприятные условия развития социально-экономических и производственных процессов.

Проведенный анализ показывает, что профессиональная служебная деятельность государственной бюрократии многообразна. Это вызывает необходимость выработки критериев ее идентификации (см. табл.).

Таблица

Критерии идентификации профессиональной деятельности гражданской службы

Критерии идентификации	Государственное управление	Публичное администрирование	Совпадение показателей
1. Ориентация	Обслуживание государства	Об служивание общества	Нет
2. Объект деятельности	Государственные организации	Поселенческие общности	Нет
3. Предметная область	Административно-политические отношения	Социальный порядок общества	Нет
4. Содержание деятельности	Организационно-регулятивная	Контрольно-регулятивная	Нет
5. Средства деятельности	Управленческая информация	Властные полномочия	Нет
6. Характер деятельности	Внутри организации Управляющий Правотворческий Ведомственный Обслуживающий Умственный Креативный	Вне организации Направляющий Правоприменительный Публичный Сервисный Умственный Креативный	Нет Нет Нет Нет Нет Есть Есть
7. Продукт деятельности	Государственные решения	Государственные услуги	Нет

Итак, в результате идентификации профессиональной деятельности государственной службы выяснено, что ее содержание носит регулятивный характер. Для нее типична не только управленческая (организационо-регулятивная), но также политическая (программно-регулятивная) и административная (контрольно-регулятивная) формы деятельности.

Отождествление гражданской службы лишь с государственным управлением некорректно. Из 13 предложенных показателей идентификации 11 не совпадают. Следовательно, профессиональная деятельность гражданской службы не является управленческой в чистом виде. Для нее типично публичное администрирование.

Сложившийся в теории государственной службы нормотивистский подход не может дать полноценного представления о сущностных признаках профессии без соответствующего анализа непосредственной деятельности чиновников, профессиональной среды той организации, в которой они действуют.

Литература

1. Современный словарь русского языка: В 4 т. Т.4. М., 1988. С. 143-144.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 4-е изд. М., 1997. С. 9.

3. Ротенфельд Ю. Служение как власть // www.servicism.ru
4. Коштоев В. Информационные системы и феномен жизни // www.100pudov.com
5. См., например: Энциклопедический социологический словарь. М., 1995. С. 610.
6. См.: Вебер М. Политика как призвание и профессия / Вебер М. Избр. произв. М.: Прогресс, 1990.
7. Соколова Г.Н. Экономическая социология: Учеб. для вузов. Минск, 1998.
8. Вебер М. Основные социлогические понятия /Избр. произв. М., 1990.
9. Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия: культура, личность и место социальных систем // Американская социологическая мысль [Тексты] под ред. В.Н. Добренькова. М.: Изд-во МГУ, 1994. С. 448-449.
10. Социлогия управления: стратегия и результаты исследований. М.: «Канон + РООН «Реабилитация», 2010. С. 88.
11. Шапсугов Д. Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003. С. 26.