

**О. Б. БОЖКОВ, С. Н. ИГНАТОВА**

## **ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Муниципальные органы власти являются важнейшим институтом российской управленческой системы. Государство осуществляет контроль экономической и социальной сферы общества на низовом уровне именно через эти органы. Личность и профессиональная компетенция их руководителей становятся одними из основных факторов поддержания и сохранения социума, а в некоторых случаях его развития. Изучение профессиональных компетенций проводилось на основе выделения трех критериев компетенции: личностного, когнитивного и организационного в рамках анализа повседневных практик профессиональной деятельности руководителей сельских муниципальных служб.

*Ключевые слова:* муниципальные органы власти, компетентностный подход, профессиональные компетенции, повседневные практики.

### **Проблемы современного положения местных органов власти**

Проблемы местного самоуправления все больше интересуют социальных исследователей. В значительной степени это связано с тем, что многочисленные реформы, постоянно меняющееся законодательство так и не сделали местные органы власти самостоятельным агентом управления территорией при постоянной декларации необходимости такой самостоятельности. Не созданы условия финансового самообеспечения территориальных административных органов, необходимые для выполнения ими законодательно закрепленных функций. Значительная доля муниципалитетов не генерирует бюджетных доходов и вынуждена жить за счет межбюджетных трансфертов вышестоящих уровней. В ситуации острого бюджетного дефицита речь идет о полной зависимости низовых органов власти от руководства районов и областей: они не свободны в выборе приоритетов развития, именно вышестоящие структуры определяют размеры бюджетных статей для реализации мероприятий инфраструктурного и социального характера. Создание бизнес-среды на территории также осуществляется исключительно при поддержке районного руководства. В результате органы местного самоуправления стали почти беспомощными дополнениями областных и районных органов власти. Большинство их полномочий разрешительного и контрольного характера по факту перешло в ведение районов, чьи финансовые и административные возможности значительно шире.

В сложившихся условиях изучение повседневных рабочих практик администраций муниципалитетов становится особенно актуальным. На фоне отсутствия рычагов управления территорией местные власти вынуждены выполнять те функции, которые требуют минимального финансового сопровождения и максимального личного участия, включенности самих администраторов. Возрастает роль их руководителей в организации работы администраций, осуществлении формального и неформального взаимодействия с вышестоящими инстанциями. Личность и профессиональная компетенция руководителей становятся одними из основных факторов поддержания сельского социума, его сохранения и развития (последнее встречается крайне редко). Возможность изучения таких компетенций обусловлена признанием на уровне Федерального Закона («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 от 6 октября 2003 г.) муниципальной службы как профессиональной деятельности на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий. Этим же законом определена правовая (нормативная) регламентация муниципальной службы, включая требования к должностям. Так что правовая основа муниципальной службы создана, хотя можно согласиться с рядом авторов, считающих, что профессия эта новая и находится в стадии становления (Бажин 2013; Фомин, Байдалова 2012).

### **Компетентностный подход и понятие компетенции**

Любая профессия требует особых знаний, навыков, правил поведения. Понятие компетенции используется в качестве характеристики индивидуального соответствия специалиста требованиям профессии. Оксфордский словарь английского языка раскрывает это понятие (competence, англ.) как способность сделать что-то успешно или эффективно (Hornby 2005). Словарь русского языка Д. Н. Ушакова дает следующее определение слова «компетенция»: круг вопросов, явлений, в которых данное лицо обладает авторитетностью, познанием, опытом (Толковый словарь 2000). Наиболее полно компетентностный подход применяется в рамках психологии труда и менеджмента (Овчинников 2014). Профессиональная компетенция подразумевает наличие у индивида достаточного уровня знаний, умений, способностей, квалификации в соответствующей области, подкрепленного дипломами или опытом работы (Boyatzis 2008). При этом должна присутствовать

готовность и возможность актуализировать все вышеперечисленное в реальной профессиональной ситуации. Индивида можно считать компетентным, когда потенциальная компетенция реализуется в действии, для этого важно понимание им успешности, полезности своей профессиональной деятельности. Впервые изучение компетенций для прогнозирования уровня эффективности выполнения работы было предложено американским психологом Д. МакКлелландом, который в 1973 г. опубликовал статью «Измерение компетентности вместо измерения интеллекта» (McClelland 1973). В рамках функционального подхода важным элементом компетенции является способность действовать в соответствии с профессиональными, должностными стандартами или закрепленными функциями (Winterton, Delamare Le Deist, Stringfellow 2006). Личностный подход исходит из персональных характеристик индивида, которые позволяют успешно выполнять свои функции (Chivers, Cheetham 1996).

Психология в данной области в значительной мере ориентирована на тестовые проверки компетенций индивидов по множеству параметров и не отвечает на вопрос, как формируется такая компетенция, как она проявляется на уровне повседневных практик. Социологический подход к вопросу профессиональных компетенций в первую очередь связан с исследованиями Л.М. Спенсера. Компетенция понимается им как характеристика личности индивида, которая и предопределяет возможность успешного решения рабочих задач, выполнения рабочих функций. Знания, умения, навыки относятся к поверхностным компетенциям, а психофизиологические характеристики, способности и мотивы — к глубинным (Спенсер, Спенсер 2005). «Компетенция — это базовая характеристика индивида, которая причинно связана с критериями эффективного и / или успешного действия в профессиональных или жизненных ситуациях. “Базовая характеристика” подразумевает, что компетенция — это глубокая и устойчивая часть личности, по которой можно предсказать поведение человека в достаточно широком круге ситуаций, как жизненных, так и профессиональных. Причинная связь означает, что компетенция обуславливает поведение или действие» (Спенсер, Спенсер 2005: 9). R. Boyatzis также указывает, что в понятие компетенции входят мотивы, особенности, навыки, знания, видение себя и социальная роль (Boyatzis 2008). С точки зрения Дж. Равена, мотивации превалируют над способностями, они связаны с системой личностных ценностей, независимо от места, которое занимает индивид в социальной структуре общества. Дж. Равен изучал государственных

служащих, их роль в управлении современным обществом. Один из наиболее значимых его выводов интересен для нашего анализа: он указывает, что государственные служащие ответственны и за качество жизни общества, и за качество жизни каждого человека, которого они обслуживают (Равен 2002). Социальный конструктивизм исходит из того, что индивиды конструируют свою реальность, взаимодействуя с другими. В рамках такого подхода компетенции тесно связаны с контекстом, нормами и ценностями той группы, с которой человек взаимодействует. В этой связи можно рассматривать вопрос о том, может ли компетенция быть перенесена на группу, правомерен ли такой перенос (Stoof, Martens, Jeroen van Merrienboer 2004). Социологический анализ показывает, как индивиды сами представляют свою профессию и уровень компетенции, способы и пути ее формирования, какие цели они преследуют в своей профессиональной деятельности, какие ценности наиболее значимы (Уидетт, Холлифорд 2004; Миллс 2004). Компетенцию также связывают с выполнением предписанных стандартов (Parry 1996). При этом, как отмечал E. Derous, в изучение профессиональной компетенции можно ввести контекст действия, фактор среды как основополагающую характеристику, помогающую совершаться эффективно, успешному действию в профессиональной деятельности индивида (Deraus 2000).

Российские социологи также обращаются к компетентностному подходу в изучении профессий: анализируются национальные концепции компетентности (Михалкина, Скачкова, Усатенко 2011); исследуются компетенции представителей той или иной профессиональной группы, например педагогов, страховых агентов, социальных работников (Рыболовлева 2015; Шишова 2012; Исламгалиев 2003). Однако данный подход только начинает развиваться в российском социологическом сообществе. Можно выделить работы, включающие изучение компетенций работников местного самоуправления. Однако эти работы, затрагивая в основном теоретические вопросы, не анализируют сложившиеся практики (Богадырева 2016; Магомедов 2012; Марченко, Марченко 2010; Саркисян 2011; Юрьева 2009; Бурганова, Юрьева 2008). На уровне микропроцессов чаще всего анализ проводится в рамках отдельного города или муниципального образования, при отсутствии сравнительных исследований (Ильиных, Алтухова 2013; Руденко 2007; Попов, Чертенко 2006).

В исследовании мы опирались на определение понятия «компетенция», данное Л.М. Спенсером, учитывая общий контекст его формирования. Анализ проводился на основе изучения биографических данных (уровень образования, базовая профессия, управленческий

опыт) и повседневных практик реализации профессиональной деятельности руководителей сельских муниципальных служб. Проект локализован в четырех областях Северо-Западного региона — Тверской, Новгородской, Вологодской и Ленинградской, в периферийных, по преимуществу сельскохозяйственных районах, максимально удаленных от областных центров. Базой данных представленного исследования являются 100 глубинных интервью, взятых у руководителей администраций сельских поселений. Изучение их профессиональных биографий дало возможность проследить процесс формирования данной социальной группы: как рекрутируются руководители муниципалитетов, какими навыками и знаниями они обладают для реализации возложенных на них обязанностей. Сплошное обследование руководителей низового звена позволило исключить влияние погрешностей выборки, когда из поля зрения исследователей могут выпадать те или иные проблемы или важные кейсы, а также сравнить ситуацию в похожих муниципальных образованиях нескольких областей.

### **Анализ профессиональных компетенций**

В научной литературе присутствует множество классификаций критериев профессиональных компетенций. Например, используют функциональные компоненты: информационный, поведенческий и направленный на принятие решений; а также уровни компетенции: рефлексивный, активный, мотивационный и личностный (Зникина 2013) или когнитивный, деятельностно-интегративный и коммуникативно-мотивационный (Грабчук, Филатова 2011). Для целей нашего исследования мы выделили три типа критериев:

- личностные критерии компетенции: социально-демографические показатели; уровень знаний, квалификации, подкрепленный дипломами или опытом работы; характеристики личности индивида, которые определяют возможность успешного выполнения рабочих функций;
- когнитивные критерии компетенции: способность, готовность, мотивация актуализировать все вышеперечисленное в реальной профессиональной ситуации;
- организационные критерии компетенции: способность действовать в соответствии с профессиональными, должностными стандартами или закрепленными функциями; технология и практики работы.

### Личностные критерии профессиональной компетенции

В соответствии с социально-демографическими характеристиками руководители сельских администраций в подавляющем большинстве женщины (¾ глав поселений), с высшим или средним специальным образованием (46,3% имеют неполное высшее и высшее образование, 40,7% — среднее специальное) в возрасте 40–50 лет и предпенсионной возрастных группах. Их образовательный уровень довольно высок для сельской местности. В профессиональном плане главы администраций в прошлом учителя, воспитатели детских садов, продавцы, работники клубов, сельскохозяйственные специалисты (зооинженеры, ветврачи, механизаторы) или работники сельских администраций, т. е. сельская интеллигенция. Около половины респондентов работали в местных органах власти. Одни много лет выполняли обязанности руководителей — бывшие председатели исполкомов (17 чел.), были назначены еще партийными (КПСС) органами власти, — или являются главами администраций в течение последнего десятилетия (20 чел.). Другие до назначения были специалистами, экономистами, бухгалтерами или секретарями сельских администраций (17 чел.). Именно эта группа обладает опытом управления территорией и более-менее достаточным уровнем знаний в данной области: *«работа уже знакома», «была в курсе всех вопросов»*. Остальные респонденты ранее к административной работе отношения не имели, за исключением двух директоров школ, директора Дома культуры, начальника цеха и начальника управления сельского хозяйства. Главами сельских администраций также оказались фермер, ветврач, лесник, прораб в строительной сфере, несколько местных предпринимателей и даже кадровый военный и председатель благотворительного фонда.

Типичная карьера главы администрации сельского поселения — должность секретаря, бухгалтера или специалиста, потом заместителя главы администрации и затем уже главы. Однако у большинства базовая профессия никак не связана с управлением; это те же учителя, продавцы, различные специалисты с высшим или специальным образованием. Подобное формальное перемещение по кадровой лестнице выдвигает в руководители не тех, кто имеет опыт руководства, административные способности, а тех, кто удобен, понятен, приемлем для вышестоящего начальства или кто понимает специфику работы в администрации поселения. Таким образом, многие наши респонденты в плане формальных квалификационных характеристик

непрофессионалы в той области, где им в данный момент приходится работать. В сложившихся условиях главным капиталом для выполнения ими законодательно закрепленных функций является жизненный опыт, а также социальные связи, приобретенные на данном и / или прежнем месте работы. Кроме того, роль представителя власти на селе требует постоянной включенности в нужды сельских жителей, мобильности в плане перемещения по территории, умения общаться с населением и вышестоящим руководством. Респонденты отмечают, что это *«работа не благодарная, трудная»*, с людьми работать *«интересно, но тяжело»*. Граждане, не склонные к бескорыстной и ненормированной занятости, просто не смогли бы работать в подобной ситуации.

Руководители испытывают огромную потребность в получении знаний, необходимых для осуществления своих рабочих функций. Во всех районах проводятся регулярные краткосрочные курсы, на которых разбираются актуальные проблемы муниципального управления. Руководители администраций говорят о том, что *«хотелось бы учиться»*, необходимо, чтобы самые проблемные моменты *«более подробно рассматривали»*, *«с учетом того, что законодательство меняется очень быстро»*, но часто на курсах рассказывают то, что они уже знают. В некоторых районах руководителей направляют учиться заочно в высшие учебные заведения для повышения квалификации и получения дополнительного специального образования (менеджмент, экономика, юриспруденция, муниципальное управление). Респонденты считают, что такое образование на данной должности просто необходимо — его не хватает для понимания правовых и экономических вопросов управления округом: *«потому что очень много идет документов, связанных с разными законами»*. Им приходится сталкиваться с проблемами *«с точки зрения хозяйственной деятельности»*, и здесь ощущается отсутствие знаний в области строительства, землеустройства. Получается, что круг решаемых администраторами проблем настолько широк, что узкого образования недостаточно: *«...здесь каких только образований не надо!»* Необходимость высшего образования отмечали почти все — *«для руководителя сельской администрации, конечно, необходимо высшее образование»*, но также нужен широкий кругозор, умение решать любые житейские проблемы, активная жизненная позиция и умение устанавливать контакты как с населением, так и с вышестоящими органами управления. Правда, не совсем ясно, насколько успешно проходит подобное обучение. Скорее всего, квалифицированными экономистами и управленцами респонденты не ста-

новятся, но минимум знаний, который необходим для выполнения своих функций, они получают. Сложные вопросы помогает решать районная администрация. Некоторые администраторы — люди предпенсионного возраста — признают, что у них нет способностей и желания получать специальное образование, они просто дорабатывают до пенсии и ограничиваются семинарами-учебами: *«Так теперь уже мой возраст вышел — образование куда, учиться»*. Другие отмечают, что в их ситуации никакое образование и курсы не помогут, потому что нет возможности уследить за постоянно меняющимися законами, при этом многие нормативные документы противоречат друг другу или отменяют только что принятые.

Село является значимым фактором выстраивания жизненной стратегии наших респондентов. Они идентифицируют себя как крестьян, подчеркивают, что все их предки жили на селе и вели сельский образ жизни, им нравится заниматься сельским трудом. В подавляющем большинстве респонденты никогда не хотели уезжать из сельской местности, для них невозможна сама эта мысль. Здесь сложились их трудовые, экономические и социальные установки. Можно говорить об особом складе характера, так как сельская жизнь требует качеств, которые трудно применить в других жизненных обстоятельствах. Способность непротиворечиво существовать в этих условиях является важным ресурсом наших респондентов.

Большая часть руководителей относится к обеспеченным слоям сельских жителей. До последнего времени их зарплаты были на уровне прожиточного минимума или чуть выше, однако последние законодательные изменения увеличили доходы работников сельских администраций. Возросший престиж должности, занять которую в прежние времена односельчан буквально уговаривали, так как высокая степень ответственности не сопровождалась соответствующей оплатой труда, привел к тому, что в последние несколько лет на селе появилась конкуренция за получение работы в администрации. Если до 2010 г. главами сельских поселений были в основном женщины, то после повышения заработных плат доля мужчин-руководителей значительно увеличилась, и в настоящий момент в некоторых районах они составляют более половины глав администраций. Однако средний доход руководителя (от 20 до 40 тыс. руб. в зависимости от бюджета поселения) все равно не позволяет делать серьезные накопления, и практически все наши респонденты ведут личное подсобное хозяйство, которое обеспечивает дополнительный доход семьи.



## Когнитивные критерии профессиональной компетенции

За исключением короткого промежутка времени, когда руководителей администраций выбирали жители сельского округа, должность главы поселения всегда была назначаемой, кадры подбирает руководство района: им *«предложили»*, их *«уговорили»*, *«позвали»*, *«попросили»*, *«назначили»*, выдвинули кандидатуру на выборах как альтернативную без вероятности победить (*«просто предложили в выборах поучаствовать»*). Поэтому руководители сельских администраций — скорее представители чиновничьего аппарата на селе, чем представители жителей округа во властных структурах. Они не являются аналогом сельского, общинного старосты. Некоторые главы поселений пользуются вполне заслуженным авторитетом и глубоким уважением у населения, но здесь, как правило, примешивается изрядная доля сочувствия. Сельские жители считают, что должность эта *«выдуманная»*, что это *«власть без власти»*, *«для галочки»*.

Для большинства респондентов руководящая должность такого уровня — значимая вертикальная мобильность. Кто-то был готов к подобной мобильности — *«мне организатором надо было»*, *«были способности»*, *«всегда были на руководящих местах»*, — но совсем не многие стремились занять высокую статусную позицию. Если исходить из мотивационной составляющей (Ребров 2008), то респонденты оказались руководителями *«совершенно случайно»*, *«стечением обстоятельств»*, *«волею случая»*, *«пришлось идти»* в муниципальные органы власти. Они совершили сознательный и непростой выбор, имея возможность отказаться, понимая степень сложности и ответственности предлагаемой работы. Значимым мотивом явилось и то, что человеческий ресурс в сельской местности сильно исчерпан, это диктует свои пороги в плане выбора претендентов в главы администрации сельского поселения. Респонденты соглашались, поскольку иной кандидатуры не было: *«если не я, то кто»*, *«никто не соглашался»*. В сельскую администрацию респонденты попадали по принципу *«там была свободная должность»*, *«нужно было где-то работать»*, *«боялся этой работы»*, *«не очень хотела идти»*, *«особенно желания не было»*, поскольку *«понятия не имела, что это за должность»*. Многие отмечают, что *«долго сомневались»*, *«думали, что не получится»*, но *«решили попробовать»*. Некоторые, выделяя трудности в работе, особенно административного и юридического характера, считают, что *«справились»* и в принципе руководящая работа *«понравилась»*. Характерно замечание одного из респондентов: *«всегда*

*любил работать на конечный результат... ставил цель и всегда добивался, чтобы тот или иной вопрос решить положительно».*

Таким образом, уровень подготовленности к подобной работе у наших респондентов в целом невысокий, тем более вызывает сомнение их способность к административной работе, возможность управлять хоть и небольшим, но коллективом подчиненных, решать сложные управленческие задачи, касающиеся планирования развития поселения, организации его повседневной жизни, за исключением тех, кто имел опыт руководящей работы. Также стоит учитывать, что формальное обучение новым компетенциям руководители начинают только в процессе осуществления профессиональной деятельности. Постоянный скрининг сайтов районных администраций и сельских поселений в исследуемых нами областях показал, что подобный способ отбора управленческих кадров сохраняется и сейчас.

Система выборов или назначений глав муниципалитетов из разных слоев населения предполагает, что рядовой гражданин, обладая собственной профессией, может стать руководителем небольшого коллектива работников местной администрации и успешно пройти переобучение в совершенно иной области деятельности. Респонденты сами отмечают, что это *«новая профессия»*. На время выполнения административных функций они прервали профессиональный путь, для кого-то это потеря квалификации. Отсюда следующая особенность трудовых биографий руководителей местных администраций: если они и являются профессионалами, то совсем не в той области, в которой в данный момент работают. Следует учитывать, что должность главы администрации временная, вместо нашего респондента могут назначить или выбрать другого, муниципальные округа постоянно объединяются, и руководителя могут просто сократить. Нестабильность занятости является определенно негативной стороной. При этом респонденты не уверены, смогут ли они вернуться в прежнее профессиональное поле в случае, если их не выберут (назначат на следующий срок) или если муниципальный округ будет упразднен как самостоятельное образование. Ограниченность рабочих мест на селе может стать барьером для продолжения профессиональной карьеры.

В ходе анализа интервью ведущей для наших респондентов оказалась ценность труда, практической деятельности. В процессе беседы респонденты постоянно противопоставляли понятия *«труд»*, *«работа»* и *«лень»*, человека занятого и *«туняядца»*, безработного или просто не работающего. Они сами много и плодотворно трудились на прежних

местах работы, ведут личное подсобное хозяйство, зачастую довольно обширное, что отделяет их от некоторых односельчан, которые *«ничего не делают», «нигде не работают», «даже на огороде ничего не выращивают»*. В работе важно, чтобы было *«интересно работать»*, работа должна *«нравиться»*. Многие респонденты отмечают, что основная профессия была очень любима, они долго размышляли, прежде чем согласиться на административную работу: *«я от души работала, мне нравилась моя профессия. Я мечтала об этом с первого класса, что учительницей буду», «я всегда хотела работать в медпункте», «я все равно до сих пор люблю школу. Это действительно моя работа», «мне нравилось работать агрономом»*. Поскольку большинство респондентов по основной профессии постоянно общались с жителями (директор школы, учитель, продавец, воспитатель детского сада, работник местной администрации), то и в текущей занятости они выделяют свою способность быстро и успешно устанавливать контакт, взаимодействовать с населением: *«нужен индивидуальный подход к каждому человеку»*. В *«новой профессии»* респонденты реализуют ту же ценность позитивного и общественно значимого труда. Большинство из них в целом гордятся, что сумели занять столь важную и ответственную должность, даже если такая мобильность была вынужденной и не вполне желанной. Многие хотели бы переизбраться (быть назначенными) на следующий срок, но не уверены в реализации этой перспективы. Включенность респондентов в сельский социум, участие в нем как рядовых жителей создает условия для стремления максимально реализовать свои возможности в административной роли.

### **Организационные критерии профессиональной компетенции**

В законе о муниципальной службе, подзаконных актах и инструкциях функции, нормы, правила, стандарты, которым должна соответствовать деятельность руководителей и специалистов местных органов власти, прописаны довольно подробно (ФЗ «О муниципальной службе в РФ» № 25-ФЗ от 02.03.2007). Однако в повседневной профессиональной жизни индивиду зачастую приходится выходить за рамки формальных правил для решения различных проблем, возникающих в ходе реализации заданных целей. В сельской культуре неформальные институты играют важную роль в силу общности процессов организации жизнедеятельности, близости ежедневных контактов. Здесь достаточно высокий уровень доверия между людьми, который позво-

ляет менее жестко формализовать социальные отношения. Поэтому мы включили в анализ как формальные аспекты профессиональной деятельности респондентов (нормы, регламенты, инструкции), так и неформальные (стереотипы поведения, привычки, традиции, повседневные рутинные практики). На данный момент органы местного самоуправления отвечают лишь за принятие и организацию выполнения планов и программ по развитию муниципального образования. Четких правил, как осуществлять такие полномочия, нет (Стародубовская, Миронова 2010).

Можно выделить установленные законом административные функции руководителей местных органов власти, однако часто в интервью они не могли сформулировать свои обязанности, ссылаясь на необходимость обратиться к тексту устава муниципального образования. Местная администрация — самый близкий населению уровень власти, и жители села обращаются к ней со всеми житейскими проблемами, в том числе за моральной поддержкой, и знают, что вопрос *«будет все равно решен хоть как-то»*, глава *«отвечает за все, что происходит на территории»*. Тесное общение в рамках локального сельского социума, давние родственные или соседские связи создают условия неформальных взаимоотношений населения с представителями власти на селе, когда многие вопросы можно решить на ходу, в личном общении, минуя установленные рамки и ограничения. В то же время сюда может обратиться и любая организация, *«и каждая организация подведет под то, что виновата останусь я, но только не они, начиная со всего, что касается света, телефона, дороги, работы магазинов, снабжения, людей, автотранспорта»*. Неясная ситуация с определением формальных функций связана с тем, что на словах декларируется самостоятельность и независимость местного самоуправления, а в реальности *«шаг вправо, шаг влево ступить нельзя»*. Нет четкого разделения полномочий между местными и районными администрациями, руководителей поселений можно легко обвинить в их превышении. Они находятся в двойственном положении, когда хотят что-то сделать, но по формальным критериям не могут, вроде бы имеют право, но не имеют ресурсов. Именно трудности работы с законодательной базой являются наиболее значимыми ограничениями в реализации административных функций. Средств на проведение жизненно необходимых для муниципалитетов мероприятий (ремонт дорог, обновление и развитие социальной и инженерной инфраструктуры, строительство) у местной администрации нет, поэтому приходится постоянно генерировать

практики повседневного взаимодействия с населением, различными организациями и властными структурами, не предусмотренные никакими регламентами и уставами. Как пишет Дж. Скотт, «...письменные руководящие принципы никогда не могут объяснить, почему данное учреждение справляется со своими задачами», наиболее актуальными в данном случае являются «неявные соглашения», «практические взаимозависимости», которые «нельзя выразить в письменном виде» (Скотт 2005: 245). Таким образом, система формальных правил достаточно эффективно дополняется системой неформальных норм и отношений, что позволяет оптимизировать работу формальных процедур, «артикулировать интересы субъектов, ограниченные или полностью заблокированные в рамках формальной системы отношений» (Барсукова, Карачаровский 2004: 99).

Среди руководителей местных администраций можно выделить два основных подхода к пониманию своей роли. Это условно нами названные «функционеры» и «массовики-затейники». Первые ограничивают деятельность четким выполнением поставленных перед ними задач и обязанностей — проведение социальной работы с населением, выдача различного рода справок, свидетельств, составление списков, заявок, отчетов для районной администрации, взаимодействие с районным руководством и предпринимателями в плане обслуживания объектов инфраструктуры, землепользования и т. д. Их возможности в данном случае сильно ограничены бюджетом, выделяемым муниципальным образованиям, но от качества работы зависит существование сложного социального механизма сельского сообщества. Вторые помимо вышеуказанных функций стараются максимально раскрасить довольно бесцветную жизнь сельского жителя. При той же скудости ресурсов они значительную часть времени уделяют проведению социально-культурных мероприятий на территории муниципального округа, психологической поддержке населения, личному участию в жизни каждого конкретного жителя. Это работа со школой, церковью, организация разнообразных кружков (шахматы, хоровое пение, вышивание, вязание, плетение и т. д.), краеведческих музеев, проведение праздников (местных и государственных), спортивных мероприятий. Подобная деятельность требует от глав местных администраций привлечения средств инвесторов. Таким образом, они честно выполняют возложенные на них законом обязанности и оказывают расширенную социально-психологическую помощь населению в решении возникающих вопросов, что является практикой, выходящей за рамки нормы.

И в том, и в другом случае деятельность органов местной власти очень прозрачна для односельчан и может быть непосредственно оценена.

При этом в текущих законодательных условиях фактически невозможно создание местными администрациями базы для роста муниципальной экономики. Некоторыми ресурсами обладают районные администрации, и вся ответственность за благополучие малых территориальных образований ложится именно на них. Получается, что функция организации культурного досуга населения единственно возможная на уровне местной власти помимо выполнения мелких административных обязанностей. Однако все равно конкретные мероприятия должны быть одобрены на уровне района, а далее они презентуются более высокому управленческому аппарату (область, регион) как достижения местных властей. Для этого используются и административные каналы (отчеты, докладные записки и проч.), и более современные методы коммуникации через сайты местных и районных администраций, форумы и т. д.

В ходе анализа повседневных рабочих практик наших респондентов было отмечено наличие ассиметричных сетевых структур, когда глава местной администрации связан дружескими или семейными отношениями с руководителем района и ведущими предпринимателями на территории. В результате поселения получают преференции при распределении финансовых или материальных ресурсов, консультационную помощь района, поддержку местных предпринимателей сельскохозяйственного или иного профиля. В некоторых случаях такие отношения выходят на уровень патрон-клиентских, когда осуществляется постоянная прямая опека районным руководством руководителей местных администраций, а поселение получает «статус» образцово-показательного, что может быть связано и с наличием значимого предприятия на данной территории, и с личными контактами и связями между руководителями. Изучение данных об экономическом положении муниципалитетов показало, что лучше ситуация складывается в тех сельских поселениях, где администраторы в полной мере используют возможности формальных и неформальных контактов с районными руководителями и руководителями предприятий, находящихся на их территории, с любыми социальными институтами от школы до церкви. Неформальные отношения помогают организовать на более высоком уровне медицинские пункты, торговлю, социальное обслуживание, образование (принятие решение о том, будет ли в муниципалитете существовать школа, детский сад и какая помощь

им будет оказываться), получать финансовую помощь для реализации неотложных хозяйственных и социально-культурных проектов. Такие взаимоотношения добавляют руководителю администрации значимости, формируют положительную репутацию, могут отразиться на улучшении его финансового положения. «Радивого» хозяйственника и администратора может отметить районное и областное начальство, выдвинуть в депутаты, предложить должность более высокого уровня в районе или области. Хотя в целом должность руководителя муниципального образования можно считать вершиной карьеры жителя села.

### **Заключение**

Анализ биографий и повседневных практик взаимодействия глав муниципальных образований с населением показал невысокий уровень профессиональной компетенции респондентов. С одной стороны, наши герои при вступлении в руководящую должность оказались в ситуации, когда им пришлось без существенной предварительной подготовки осваивать новую для них профессию, иными словами, осваивать неизвестные им ранее компетенции. С другой стороны, респонденты обладают небольшими возможностями для их совершенствования: профессиональная подготовка начинается в процессе работы, нет достаточных ресурсов для осуществления своих функций. Возвращение к основной профессии оказывается проблематичным, так как в процессе освоения новых компетенций старые подчас были существенно утрачены. Профессионализм требует постоянной поддержки. Главными ресурсами муниципальных руководителей становятся крестьянская идентичность, жизнь в сельской местности, опыт взаимодействия с сельским населением, сформированный на прежнем месте работы, наличие неформальных связей с районным руководством и сельскими предпринимателями. В результате потери финансовой самостоятельности, законодательной, нормативной неопределенности главы администраций вынуждены быть новаторами в изобретении форм и способов решения постоянно возникающих перед ними проблем, уходить в своей деятельности с административного уровня на уровень «социальных работников», где личностные контакты с жителями села выходят на первый план. Культурно-массовая работа становится основной для администраторов на селе, в то время как материальная составляющая отдана на районный уровень, где учет нужд конкретной местности в целом минимален. В таких условиях очень немногие становятся

профессионалами высокого уровня. При существующем механизме управления территориями это, скорее всего, проблематично.

### **Источники**

- Бажин И. И.* Проблемы профессионализации служащих органов власти // *Власть*. 2013. № 2. С. 34–37.
- Барсукова С. Ю., Карачаровский В. В.* Неформальные структуры в организациях как феномен и ресурс управления // *Журнал социологии и социальной антропологии*. 2004. Т. VII. № 3. С. 99–115.
- Богатырева И. В.* Формы и методы оценки профессиональной деятельности муниципальных служащих: современные тенденции и перспективы совершенствования // *Власть*. 2016. № 3. С. 40–44.
- Бурганова Л. А., Юрьева О. В.* Профессиональная деятельность в сфере государственного управления: компетентностный подход // *Вестник экономики, права и социологии*. 2008. № 1. С. 103–109.
- Грabcук К. М., Филатова Е. В.* Профессиональная компетентность и оценка ее сформированности // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2011. № 1 (45). С. 65–70.
- Зникина Л. С.* Лингводидактические основания профессионально-коммуникативной компетенции // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2013. № 2 (54). Т. 2. С. 220–223.
- Ильиных С. А., Алтухова Т. А.* Исследование профессиональных компетенций представителей местного самоуправления // *Теория и практика общественного развития*. 2013. № 11. С. 67–69.
- Исламгалиев Э. Г.* Профессиональная компетентность педагога: социологический анализ: дисс... к. социол. н.: 22.00.06. Екатеринбург, 2003.
- Магомедов К. О.* Профессионально-адаптационные проблемы в муниципальной службе Российской Федерации // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 1. С. 99–105.
- Марченко И. П., Марченко А. И.* Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 2. С. 185–195.
- Миллс Р.* Компетенции / Пер. с англ. М.: НИРО, 2004.
- Михалкина Е. В., Скачкова Л. С., Усатенко Н. В.* Компетенции и компетентность: эволюция национальных концепций и синтез теоретических подходов // *Terra economicus*. 2011. Т. 9. № 4. Ч. 2. С. 12–17.
- Овчинников А. В.* О классификации компетенций // *Организационная психология*. 2014. Т. 4. № 4. С. 145–153.
- Попов В. Г., Чертенко А. Л.* Формирование социальной компетентности муниципальных служащих в современной России: социологический анализ. Екатеринбург: УРАГС, 2006.



- Равен Дж.* Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация / Пер. с англ. М.: Когито-центр, 2002.
- Ребров А. В.* Влияние мотивационной структуры на результативность труда работников различных профессий // Социологические исследования. 2008. № 5. С. 74–84.
- Рыболовлева О. А.* Социологический анализ компетенций страховых агентов // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 6–1. С. 202–205.
- Руденко А. В.* Оценка успешности профессиональной деятельности муниципальных служащих // Социология власти. 2007. № 6. С. 96–101.
- Саркисян Ю. В.* Проектная компетентность государственных и муниципальных служащих как объект социологического анализа // Власть. 2011. № 5. С. 123–127.
- Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М.: Университетская книга, 2005.
- Спенсер С. М., Спенсер Л. М.* Компетенции на работе / Пер. с англ. М.: НИРО, 2005.
- Стародубровская И., Миронова Н.* Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России. М.: Ин-т Гайдара, 2010.
- Толковый словарь русского языка. Т. I / Под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Астрель, АСТ, 2000.
- Уидетт С., Холлифорд С.* Руководство по компетенциям / Пер. с англ. М.: НИРО, 2004.
- Фомин О. Н., Байдалова О. В.* Социологический портрет муниципального служащего // Власть. 2012. № 6. С. 135–139.
- Шишова Ж. О.* Профессиональная компетентность социального работника как предмет социологического анализа // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2012. № 1. С. 36–38.
- Юрьева О. В.* Профессиональная компетенция в сфере государственного и муниципального управления: социологический анализ: автореф. дисс... к. социол. н.: 22.00.08. Казань, 2009.
- Boyatzis R. E.* Competencies in the 21st century // J. Manag. Dev. 2008. Vol. 27, N1. P. 5–12.
- Chivers G., Cheatham G.* Towards a holistic model of professional competence // J. Eur. Industrial Training. 1996. Vol. 20, N5. P. 20–30.
- Derous E.* The C-story: Clarifying Stories... Actual Approaches and Threads in Competence Literature [E-resource. 2000] // Angela Stoof. Tools for the identification and description of competencies. Open Universiteit Nederland. Heerlen, 2005.
- Hornby A. S.* Oxford advanced Learning dictionary of current English (7th Edition). Oxford University press, 2005. P. 307.

- McClelland D. C.* Testing for Competence Rather than for Intelligence // *American Psychologist*. 1973. N28. P. 1–14.
- Parry S. B.* The quest for competencies: competency studies can help you make HR decision, but the results are only as good as the study // *Training*. 1996. N3. P. 48–56.
- Stoof A., Martens R., Jeroen van Merrienboer J.* Что есть компетенция? Конструктивный подход как выход из замешательства / Пер. с англ. Е. Орел. URL: <http://www.ht.ru/cms/component/content/article/1-articles/426-1?directory=36> (дата обращения: 31.05.2017).
- Winterton J., Delamare Le Deist F., Stringfellow E.* Typology of knowledge, skills and competences: clarification of the concept and prototype. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.