

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Научная статья

УДК 316.334.3; 316.354

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-5\(5\)-70-81](https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-5(5)-70-81)

Социологические науки



Скрытый эффект COVID-19: проверка на прочность и экзистенциальные вызовы для территориальных образований (опыт муниципалитетов Франции)

Пьер Бордо

Университет Париж XII Пари-Эст Кретьей, Факультет международного управления и обмена, Париж, Франция

Аннотация. В основе данной статьи лежат результаты исследования, полученные методом опроса, который более трех лет использовался для анализа детерминант организационного оптимума местных администраций. Исследование ставило целью проследить три проблемы, возникшие в конце первого локдауна в период пандемии COVID-19. В статье рассмотрены проблемы и вызовы, которые местные власти будут вынуждены преодолевать в ближайшем будущем, в частности, такие как вопросы о месте, смысле и благополучии на работе, распространение цифровых технологий и цифровых инструментов, место человеческих ресурсов после пандемии.

Ключевые слова: COVID-19, локдаун, местные администрации, Франция, пандемия

Для цитирования: Бордо П. Скрытый эффект COVID-19: проверка на прочность и экзистенциальные вызовы для территориальных образований (опыт муниципалитетов Франции). Россия: общество, политика, история. 2022. №5(5). С. 70-81.

TERRITORIAL DEVELOPMENT

Original article
[https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-5\(5\)-70-81](https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-5(5)-70-81)

Sociological sciences



The Hidden Effect of COVID-19: Strength Test and Existential Challenges for Territorial Entities (Case of French Municipalities)

Pierre Bordeaux

Paris XII Paris-East Créteil University (UPEC), Institute of International Administration and Exchange (AEI School), Paris, France

Abstract. This article is based on research results received via a survey system that for more than three years has been used in search of the determinants of the organizational optimum of territorial public administrations. The aim of this research was to observe three issues that emerged at the end of the first confinement during COVID-19 pandemic. The issues covered in this article seem to form many challenges to overcome for local authorities in the coming weeks such as role of place, sense, well-being at workplace, development of digital instruments and IT, role of human resources after the pandemic.

Keywords: COVID-19, lockdown, local administrations, France, pandemic

For citation: Bordeaux, P. The Hidden Effect of COVID-19: Strength Test and Existential Challenges for Territorial Entities (Case of French Municipalities). Russia: Society, Politics, History. 2022. No. 5(5). pp. 70-81.

Введение

Франция, как и многие другие страны, пережила в период с 17 марта 2020 года по 3 мая 2021 года два длительных эпизода изоляции, решение о которых было принято правительством и осуществлено различными государственными органами.

Среди государственных органов основу децентрализованной организации Франции в административном, экономическом, социальном и культурном отношении составляют местные органы власти (статья 1 Конституции). Данные органы составляют территориальную сеть в количестве 34 955 муниципалитетов и 1 254 учреждений межмуниципального сотрудничества¹.

Более того, они представляют собой одну из форм исторической преемственности страны, культурно-политической традиции. Поэтому такие муниципальные органы, безусловно, являются одним из самых важных элементов французской социальной модели, в частности, благодаря многочисленным механизмам солидарности, которые они внедряют. Эти механизмы позволяют отдельным лицам и семьям справляться с трудностями и социально-экономическими потрясениями, так как они пытаются не только уменьшить, но и предвосхитить конфликтные ситуации посредством инвестиций, направленных на повышение привлекательности их территорий.

Кроме того, при попытке вкратце осмыслить некоторые проблемы, с которыми из-за карантина столкнулись местные администрации, мы можем наблюдать как они исполнили вышеобозначенную роль. Данная роль заключалась в исполнении функции опоры и, как следствие, амортизации негативного эффекта социально-экономических потрясений. Эти потрясения также важны в данной ситуации, так как усугубляют разрыв между городской Францией и сельской (пригородной) или между Францией метрополий и, так называемой периферийной.

Анализ данной ситуации является частью проектов непрерывного реформирования уставов государственной службы с целью адаптации администраций к современным реалиям. Данное исследование ставит перед собой задачу показать, что в решении поставленных локальных вопросов, местные органы власти продемонстрировали устойчивость в период пандемии COVID-19. Это связано с тем, что муниципальные власти обладают некоторыми структурными особенностями, которые, возможно, заслуживают отдельного внимания, даже если они могут быть, на первый

¹ Эти органы чаще всего группируются в соответствии с уставами трех гражданских служб, определенных законодателем, а именно: государственной гражданской службы, больничной гражданской службы и местной гражданской службы.

взгляд нелогичными или даже архаичными².

Тем не менее, по итогам исследования, проведенного в течение периода двух локдаунов с участием руководителей отделов кадров около сорока местных администраций, были выявлены три проблемы, наиболее характерные для данной ситуации, которые хорошо согласуются с вопросами о месте и роли органов местного управления, в вопросе сохранения исторических основ общества, подобного французскому.

Далее, они будут предметно рассмотрены отдельно, для формулирования вывода о степени важности территориальных образований в сплочении нации.

Материалы и методы исследования

В основе лежит подход исследования в действии, хотя в нем нет аспекта коллективного возбуждения (ситуации, при которой люди, взаимодействующие с исследованием, овладели темой и обсуждали ее в своих группах).

Оно отвечает всем условиям исследования в рамках социальных наук, целью и исходной проблемой которого является вопрос о детерминантах организационного оптимума местных администраций и их влиянии и воздействии на привлекательность территорий и их сплоченность.

Дополнительное исследование было проведено в форме трех интервью, в июле и августе 2021 года, за которыми последовало анкетирование, впоследствии позволившее организовать тринадцать встреч в режиме видеоконференции продолжительностью в среднем 50-55 минут в сентябре 2021 года.

Впоследствии данная работа была публично представлена примерно сорока руководителям кадровых подразделений на семинаре Национального центра местного самоуправления (CNFPT), регионального управления в Нормандии (7 октября 2021 года). По итогам встречи состоялся обмен мнениями с тремя другими руководителями отделов кадров, которые смогли обсудить ее, а также уточнить те или иные аспекты, связанные с преодолением первых моментов кризиса и возврату к нормальной жизни.

Результаты исследования и обсуждение

Проблема роли места, смысла и благополучия на работе

Содержание данной проблемы выражено в двух интервью, проведенных в

² Однако в данной сфере ничто так не гарантирует современность процесса, как приверженность тех, кто к нему призывает, своим желаниям и своим действиям для обеспечения коллективного прогресса, а не нескольких индивидуальных траекторий.

августе и октябре 2021 года с двумя руководителями кадровых служб. В одном из них говорится о том, что кризис оказал определенное влияние на людей и что, хотя «все хотят двигаться дальше», кризис, тем не менее, был болезненным для некоторых людей и семей. В рамках местных сообществ «эмоционально многие коллеги пострадали от перегрузки стрессом, даже если в этой ситуации усилия руководителей были очень существенными, и сотрудники подтвердили свою привязанность к городу (местному сообществу), внутреннее выговаривание также имеет значение, мы наблюдаем общую вялость и находим довольно высокий уровень спроса на мобильность». При этом сообщества сталкиваются с проблемой набора нового персонала: «Помимо официальных цифр, количество вакансий удвоилось после локдауна. Приходится набирать людей, которых мы раньше не рассматривали. Это означает вложение средств в их обучение и поддержку каждого, а для этих людей, возможно, и более длительный период продвижения в обществе, также повышается процент неудач и, соответственно, текучесть кадров».

Помимо этого, вопрос найма, мобильности и усталости, по сути, обусловлен трансформацией ожиданий соискателя от перспективного рабочего места: «этот кризис показал значительный поиск смысла в работе, место работы в личной самоактуализации также эволюционировало, и после собеседований по найму возникает много вопросов и отказов, потому что кандидаты не находят себя, например, в плане организации и гибкого рабочего графика».

Для другого руководителя отдела кадров, который хорошо обобщил совпадающие точки зрения по этому вопросу, эта проблема представляет «сдвиг парадигмы, который должен привести нас к тому, чтобы поставить под сомнение все рамки современного представления о работе, которая является не только вопросом дохода, но и частью идентичности и самоактуализации сотрудника. Мы (сообщество в целом) должны также лучше понять определенные стремления к смыслу и качеству работы. Методы работы в этой области достаточно хорошо определены как специалистами, так и практиками, например руководителями отделов кадров, и сводятся к лучшему признанию на работе, более систематическому и ценному обучению и повышению квалификации, а также «поиска подходящих профилей» и последующему их удержанию в вопросе подбора персонала».

Для отделов кадров модель, реализованная во время кризиса на уровне их собственного отдела, предусматривает, по большей части, внутренние перестановки большого количества карьерных менеджеров, которые чаще «контактируют» с различными руководителями и сотрудниками, чтобы лучше поддерживать обучение менеджеров среднего и нижнего звена. Тем не менее,

организация нуждается в глубоком переосмыслении, чтобы адаптировать ее к современным реалиям и использовать преимущества цифровых достижений для «перекраивания структуры и сокращения уровней», как это было возможно во время пандемии.

Неудержимое и парадоксальное распространение цифровых технологий и цифровых инструментов

Несмотря на то, что многие руководители кадровых служб склонны возвращаться к докризисной ситуации в вопросах схем подписания документов и условий принятия решений, которые предусмотрены законодательством в целях предотвращения судебного оспаривания, «на самом деле не существует «до» и «после» локдауна и кризиса, т.к. упрощенные схемы принятия решений успешно оборваны возвращением к нормальной жизни. При этом цифровые технологии продолжают распространяться. Это уже было раньше, но судебные решения были не в пользу массового развертывания, восприятие дистанционной работы все еще было довольно негативным, и наше оборудование часто было закреплено на рабочих местах в офисах. Распространение новых цифровых инструментов и видеоконференций, которые являются еще одной характеристикой этого периода, представляют собой глубокие преобразования, масштаб которых еще далеко не все, по нашему мнению, осознают...» - отмечает один директор межмуниципального органа власти.

«Это была беспрецедентная модернизация с точки зрения скорости», - заявил другой руководитель отдела кадров местного органа власти сообщества с населением 12 000 человек, городского центра межмуниципального сообщества с почти в три раза большим числом жителей и более чем 700 руководителями и местными сотрудниками. «Мы также смогли использовать новые инструменты, которые ближе к тому, что активно применяется в частном секторе», - констатирует он. Это заставило совершить «скачок» даже несмотря на трудности с внедрением и применением электронной подписи³. Большие и длительные совещания, которые требовали много времени на

³ Несколько руководителей отделов кадров высказали свое мнение по этому поводу, так что это не интерпретация автора исследования. Причины возвращения схемы подписания также носят юридический характер, чтобы утвердить свое положение в организации, а также она все еще играет роль важной формы стратегической дистанции от коллектива генеральных директоров и избранных представителей, которые являются членами исполнительной власти, не для того, чтобы дистанцировать их, а потому что политические решения - это сложная система взаимодействия акторов, в том числе мэра и председателя местного органа власти, в связи с чем лучше иметь небольшую дистанцию, чтобы «просеять и убедиться, что предложения, которые поступают, являются более полными и верными».

дорогу, мы смогли оснастить камерами⁴ для видеоконференций, и это дало существенный выигрыш в производительности. Собрание стало короче, мы можем пропустить некоторые части встречи», хотя с возвращением к более «обычному» образу работы все согласны с тем, что «процессы принятия решений стали такими же сложными, как и раньше, а схемы подписей - более важными». Мы потеряли гибкость, которую приобрели во время кризиса, но что касается цифровых технологий, то это фундаментальная тенденция, которая будет ускоряться, и мы должны воспользоваться этим» (руководитель отдела кадров, отвечающий за 1650 руководителей и сотрудников в межмуниципальной организации, включая центральный город).

С другой стороны, по мнению этого директора, «это чревато серьезными дополнительными инвестиционными затратами и бесконечными обновлениями и модернизациями, которые мы не можем оценить, не говоря уже о вопросах правил эргономики и предотвращения новых рабочих рисков». Мы также рискуем ввести новую внутреннюю дифференциацию между сотрудниками: лишь от 20 до 25% коллег, особенно руководителей, обеспокоены удаленной работой, но в то же время мы внедриli мобильные приложения, и никто не желает прекращать их использование. Это изменит коллективный ритм, это также изменит общение с агентами...». Говоря иначе и делая предварительный вывод по этому вопросу, цифровые технологии навязали себя как функциональный инструмент для модернизации организации задач и деятельности, как зеркало повышения производительности и «сопутствующей ей оптимизации затрат». Тем не менее, отделы кадров, которые были в авангарде этого распространения, также относятся к цифровому миру с точки зрения социальных связей и способов взаимодействия между людьми, но также и с точки зрения качества работы: «Цифровые технологии изолируют нас, несмотря ни на что, и мы теряем ориентиры, мы наблюдаем, что время удаленной работы больше, чем время обычной работы, и мы рискуем получить значительное количество проблем с эргономикой, медициной труда, конфигурацией жилья или даже психосоциальными рисками».

Каково место человеческих ресурсов после той «магической» роли, которую они сыграли во время этого кризиса?

Действительно, «с самого начала функционирование отделов

4 Один из руководителей кадровых служб объяснил, что «раньше IT-отдел говорил нам, что это не выбор руководства, потому что люди будут тратить время на общение друг с другом, но я никогда не мог проверить это, что больше связано, по моему мнению, с трудностями в инвестициях и обучении, а также с культурным подходом, потому что это привязка к территориальным особенностям и людям данного сообщества, и наша миссия заключается в создании социальных связей. COVID-19 не меняет этого, но мы поняли, что можем делать вещи по-другому».

кадров было ориентиром для всех отделов»⁵, и лидерство, которое они продемонстрировали во время пандемии COVID-19, позволило им вдохновить и провести ряд организационных реконфигураций, которые, опираясь на новые возможности, предлагаемые мобилизацией цифровых технологий, позволили «деконцентрировать, горизонтализировать и наделить менеджеров большей ответственностью в наших производственных процессах».

Кроме того, вызов и то, что также будет обуславливать адаптацию и эту форму модернизации территориальных образований, по мнению большинства руководителей отделов кадров, заключается в том, чтобы «быть в состоянии пилотировать цифровую трансформацию» и «координировать с внутренней децентрализацией принятия решений, чтобы добиться большей маневренности».

«Что касается остального, то это пустая трата времени, потому что мы есть и всегда будем восприниматься как вспомогательная служба - и кто-то должен обеспечить нормативную, правовую и финансовую стороны управления человеческими ресурсами. Кроме того, не мы платим сотрудникам напрямую, а Главное управление государственных финансов (DGFIP)», и поэтому мы должны придерживаться четкости и строгости в финансовом планировании, тем более, что после принятия закона NOTRé (Закона о новой территориальной организации Республики) мы наблюдаем появление раскола в двух наших организациях. С одной стороны, есть генеральные управления, которые держатся в орбите выборных должностных лиц и особенно мэра, который сам, с отсутствием кумуляции мандатов, намерен ускорять все проекты, также и потому, что есть новое поколение генеральных управлений, которые более чувствительны к такому образу действий. С другой стороны, существуем мы, которые должны обеспечить процедуры, но также модернизировать функционирование и реактивность сообщества по мере продвижения, и здесь цифровые технологии и их пилотирование имеют огромное значение...»⁶.

5 Три фактора объясняют это лидерство: особое детальное знание человеческих, технических и нормативных ресурсов, которые необходимо мобилизовать, что является повседневной деятельностью отделов кадров; правовой и нормативный характер решений, которые необходимо принять, что опять же соответствует обычной практике кадровых служб, но также соответствует профилю их руководителей, большинство из которых имеют юридическое образование и реальный стаж работы на муниципальной службе, куда они пришли часто по конкурсу, и являются убежденными экспертами в этом секторе. Кроме того, их положение в местном органе власти, где они не являются систематически (далеко не всегда) членами комитетов по управлению в качестве таковых, они участвуют в принятии стратегических решений, по крайней мере тех, которые влияют на работу органа власти, а также тот факт, что многие органы власти уже начали внедрять протоколы или планы непрерывности функционирования. На самом деле, кадровые службы были особенно хорошо приспособлены и профилированы, чтобы «взять на себя инициативу», тем более, что для некоторых память об эпизоде атипичной пневмонии в 2002-2003 годах также означала, что они не разрабатывают новый опыт с чистого листа (это не означает и не предвещает трудности предвидения, на которые указывают несколько исследований и отчетов, но которые, несомненно, не могут быть приписаны отделам кадров, учитывая системы принятия решений и их методы работы и определения выбора).

6 Такой способ представления организации соотносится и с условиями найма руководителей кадровых служб, которые чаще всего поступают на муниципальную службу по конкурсу.

Вопрос управления цифровой трансформацией — это ситуация, которая далека от разрешения в различных местных органах власти, с которыми мы встречались. Генеральный директорат услуг и, там, где он существует, Департамент информационных технологий, в равной степени уполномочены в обеспечении развертывания этого процесса, и данная статья ставит перед собой целью рассмотреть события вышеозначенного периода и мер данного кризисного управления.

Тем не менее, ранее было рассмотрено, что цифровые технологии, и кадровые службы это хорошо понимают, ведут к техническим преобразованиям и все большей вовлеченности игроков частного сектора, которые зачастую наиболее способны освоить инновации в этой области, а также ко все более продвинутым процессам индивидуализации и даже атомизации организации и общества.

Выводы

В заключение можно отметить, что во время первого локдауна, отделы кадров сыграли важную роль в том, как общины смогли адаптироваться и справиться с кризисом. Они смогли инициировать ряд организационных реконфигураций, которые были направлены на то, чтобы позволить сообществу адаптироваться к ситуации, но, что более важно, вступить в функциональную трансформацию, которая позволила бы ему лучше реагировать на современные тенденции и образ жизни.

Это стало возможным не только потому, что ситуация с пандемией сделала это необходимым, но и потому, что отделы кадров, как никто другой в территориальном управлении, обладали детальным знанием динамики на территориях, а также когнитивной и профессиональной способностью анализировать ее и реализовывать соразмерные меры реагирования.

Таким образом, задачи, стоящие перед территориями и государственными службами, заключаются в том, чтобы правильно оценить ситуацию и, возможно, быть осторожными, чтобы не прийти к инерционному пониманию. Устойчивость, продемонстрированная территориями в этом случае, знания, которые каждый из институциональных субъектов мог извлечь из этого, или обобщение планов непрерывной деятельности и лучшее прогнозирование не обязательно смогут гарантировать лучшую устойчивость этих территорий, а также государственных служб в будущем.

Действительно, прочность - это не устойчивость, и организационного обучения недостаточно для защиты и предвидения новых кризисов, таких радикальных, как те, с которыми территории пришлось столкнуться в связи с COVID-19. Не менее

важно учитывать изменения, вызванные цифровой революцией или поколенческий подход к работе, которые оказывают давление на функционирование местных администраций и, по сути, подвергают сомнению их место и роль в сплоченности нации, которая по-прежнему полагается на территориальную основу и опору для ее обеспечения и укрепления.

Благодарность

Автор выражает благодарность г-ну Бенжамену Лахашу, руководителю кадровой службы города Аньер (92) и г-ну Николя Шуэну - руководителю миссии управленческих кадров города Парижа (75), которые любезно курировали эту статью, а также Региональное управление Национального центра местного самоуправления (CNFPT) Нормандии, которое любезно пригласило нас представить и обсудить это исследование перед руководителями кадровых служб Нормандии и позволило нам расширить круг интервью, и особенно г-ну Оливье Компену, г-ну Стефану Коку, г-же Софи Леклерк Ха Мин Тай и г-же Мануэле Реноль.

Особая благодарность Алине Даниловой и Александре Серпокрыловой, чье детальное знание французского общества и академических правил помогло улучшить настоящую статью.

Автор выражает признательность Юрию Тихонову за помощь в переводе статьи на русский язык и ее стилистическую редактуру.

Список источников

1. Ginibrière, G. (2021), Emploi : les collectivités territoriales peinent à recruter. BAROMÈTRE RH RANDSTAD – LA GAZETTE. URL: <https://www.lagazettedescommunes.com/761698/emploi-les-collectivites-territoriales-peinent-a-recruter/>
2. Études & Résultats (2020), Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Crise sanitaire : un lien social maintenu fin 2020. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. URL: <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/ER1211.pdf>
3. Études & Statistiques (2021), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : Les Chiffres-clés. Le portail de la Fonction publique. URL : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC-2021-web.pdf

4. Le DRH de la fonction publique territoriale est une femme pour l'Observatoire Social Territorial (OST) de la Mutuelle Nationale Territoriale (2014). Publidia. URL: <https://emploi-public.publidia.fr/actualites/profil-drh-fonction-publique-territoriale>

References

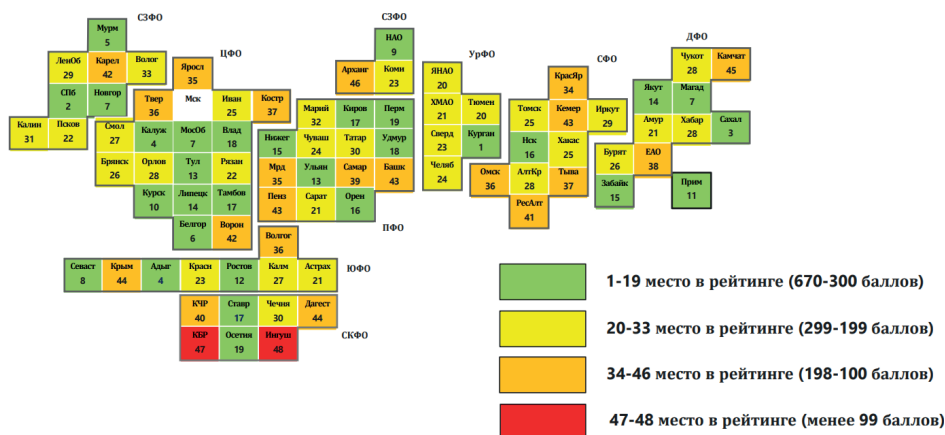
1. Ginibrière, G. (2021), Emploi : les collectivités territoriales peinent à recruter. BAROMÈTRE RH RANDSTAD – LA GAZETTE. URL: <https://www.lagazettedescommunes.com/761698/emploi-les-collectivites-territoriales-peinent-a-recruter/> (In French)
2. Études & Résultats (2020), Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Crise sanitaire : un lien social maintenu fin 2020. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. URL: <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/ER1211.pdf> (In French)
3. Études & Statistiques (2021), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique : Les Chiffres-clés. Le portail de la Fonction publique. URL : https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC-2021-web.pdf (In French)
4. Le DRH de la fonction publique territoriale est une femme pour l'Observatoire Social Territorial (OST) de la Mutuelle Nationale Territoriale (2014). Publidia. URL: <https://emploi-public.publidia.fr/actualites/profil-drh-fonction-publique-territoriale> (In French)

Информация об авторе

БОРДО Пьер, преподаватель, научный сотрудник, социолог организаций и проектов территориального развития, Университет Париж XII Пари-Эст Кретьей, Факультет международного управления и обмена, лектор бизнес-школы Нормандии, бизнес-школы Леонарда де Винчи, бизнес-школ ILCI/IESEG, Париж, Франция

About the author

Pierre BORDEAUX, Associate professor and researcher, sociologist of organizations and territorial development projects, Paris XII Paris-East Créteil University (UPEC), Institute of International Administration and Exchange (AEI School), lecturer at EM-Normandy – EMLV and ILCI/IESEG, Paris, France



Рейтинг субъектов Российской Федерации по внедрению Платформы обратной связи



Минцифры опубликовало рейтинг регионов по внедрению Платформы обратной связи за 9 месяцев 2022 года.

«Благодаря платформе, к которой подключено уже более 121 тыс. органов власти и организаций, у субъектов есть широкие возможности ее сбора и обработки. Рейтинг показал нам, как они ими воспользовались. За 9 месяцев этого года регионам от жителей поступило 1,95 млн сообщений, рассмотрено 1,91 млн из них. Остальные в работе. А всего с момента запуска платформы граждане в субъектах направили более 9,5 млн сообщений»

(с) Дмитрий Чернышенко