

На правах рукописи



ЗАСЛОНКИНА Ольга Васильевна

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ
(на материалах Орловской области)**

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Белгород – 2008

Работа выполнена на кафедре государственной службы и региональной кадровой политики ГОУ ВПО «Орловская региональная академия государственной службы»

Научный руководитель: кандидат исторических наук, доцент
Харченко Анатолий Антонович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Комлева Валентина Вячеславовна

кандидат социологических наук, доцент
Якушина Наталья Владимировна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Курский государственный
Университет», кафедра государственного
и муниципального управления

Защита состоится 25 декабря 2008 года в 16 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.015.02 при Белгородском государственном университете (308015, г. Белгород, ул. Победы, 85).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85.

Автореферат диссертации разослан и размещен на сайте Белгородского государственного университета (www.bsu.edu.ru) 21 ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат социологических наук,
доцент



И.Э. Надуткина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сложность, противоречивость и многоплановость происходящих в современной России процессов общественного развития требуют радикального изменения форм и методов воздействия на все сферы жизни общества, что, в свою очередь, объективно определяет возрастание требований к государственным гражданским служащим¹, так как судьба любых преобразований в значительной степени зависит от уровня их профессиональной подготовки, квалификации, умения принимать рациональные и эффективные управленческие решения в условиях быстро меняющейся общественной ситуации.

Многие государственные служащие оказались недостаточно подготовленными для работы в современных условиях, потому что их профессиональная культура, знания, умения и навыки сформировались в иной общественной среде, требовавшей иных личностных и деловых качеств. Утвердившийся стереотип поведения и профессиональной деятельности сегодня во многом является препятствием для проведения экономических, политических и организационных преобразований и, как свидетельствуют результаты различных исследований, способствует распространению в российской государственной службе таких негативных явлений, как имитация управления, бюрократизм, коррупция, карьеризм, нарушение дисциплины, ущемление прав и свобод граждан.

Повышение уровня профессиональной культуры государственных служащих имеет важнейшее функциональное значение, потому что от ее состояния зависит не только наполняемость государственной службы высококвалифицированными кадрами, но и уважение, доверие населения к органам государственной власти и управления, что сказывается на восприятии общественным мнением законов и предписаний.

Как свидетельствуют последние социологические исследования, уровень доверия общества к государству, институту государственной службы продолжает оставаться низким. Недостаточно высокий уровень профессиональной культуры государственных служащих способствует тому, что среди широких слоев населения и в средствах массовой информации распространяется мнение о том, что работники государственного аппарата некомпетентны, не знают законов или знают, но сознательно не соблюдают их, используют свое служебное положение в личных целях и т.п. В такой ситуации при закрытом характере профессиональной деятельности чиновников и отсутствии действенного механизма доступа широкой общественности к информации о деятельности органов власти существует вероятность того, что любые реформы могут быть не приняты, т.е. «заблокированы» общественным сознанием.

Острота проблемы низкого уровня профессиональной культуры государственных служащих достаточно четко осознается руководством

¹ Далее по тексту употребляется термин «государственный служащий»

Российского государства. Так, на необходимость проведения системных преобразований нацеленных на преодоление выше перечисленных негативных явлений, указывал Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации: «...только демократическое государство способно обеспечить баланс интересов личности и общества, совместить частную инициативу с общенациональными задачами». Современный «кризис» государственной службы, неспособность эффективно реагировать на «вызовы» современности делают проблему повышения профессиональной культуры государственных служащих весьма важной и исключительно весомой.

В последние годы в рамках административной реформы и реформы гражданской службы был предпринят ряд мер, направленных на повышение уровня профессиональной культуры государственных гражданских служащих. Однако проведенные мероприятия не привели к желаемому результату. На наш взгляд, это связано с тем, что все эти меры сводились к изменениям нормативно-правовой базы, усилению формального контроля за соблюдением норм и правил. Непосредственно культурные основания государственной гражданской службы при этом не затрагивались. Например, в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 - 2005 гг.)» хотя и говорится о необходимости законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих, но понятие «культура» даже не упоминается.

Вместе с тем качество системы государственного управления зависит от того, какой она несет в себе смысл, какие утверждает ценности, на какой уровень культуры опирается. Следовательно, эффективность государственной службы находится в прямой зависимости от развития культурных процессов в социальном институте государственной службы.

Степень изученности темы. Социологическая разработка проблем государственного служащего как профессионала и человека, его профессиональной социализации осуществляется уже давно. Представители различных социологических школ едины во мнении, что личность государственного служащего следует исследовать в неразрывной связи с анализом социальной структуры общества, существующего социально-политического строя и режима властвования, всего комплекса объективных и субъективных факторов, формирующих человека как личность.

Теоретическому осмыслению концептуальных положений государственного управления способствовали труды А. Бентли, У. Морриса, И. Перлакли, Ф. Тейлора, А. Файоля, Г.Дж. Крудена, А.У. Шермана, заложившие основы анализа нововведений, предопределяющих сочетание двух потоков преобразований: изменение теории социального управления; разработку инновационных подходов к рациональному использованию кадрового потенциала в социальных институтах и их эффективному взаимодействию, в том числе и в области государственного менеджмента.

Значительный вклад в исследование принципов формирования кадров государственной службы внесли отечественные ученые А.К. Гастев,

Э.И. Дрезен, М.П. Керженцев, Е.Ф. Розмирович. В их работах раскрываются особенности технологии формирования кадрового корпуса государственных служащих, практика приема и назначения на должности, организационно-штатная политика, нормативно-правовое карьерное движение. Работы О.А. Дейнеко, П.Н. Лебедева, В.М. Манохина, А.И. Пригожина посвящены основам социологического анализа качественных и количественных переменных кадров государственной гражданской службы.

В последнее время профессиональная культура все чаще становится объектом научных исследований. Так, общим проблемам формирования профессиональной культуры современного специалиста посвящены труды Л.Л. Литвиненко, Л.А. Проскураковой, В.Д. Симоненко, Е.А. Савченко, С.И. Уляева, Ю.К. Черновой.

Значительный пласт научных исследований посвящен изучению профессиональной культуры отдельных профессиональных и социально-статусных групп, в том числе:

- военнослужащих (П.А. Амбарова, В.А. Лапшов, И.Г., А.А. Протасов, О.А. Черницкий);
- сотрудников правоохранительных органов (В. Балашов, А. Гладилин, Н. Кулагин, Б. Кононенко, В. Кожевников, В. Попова);
- преподавателей (В.А. Вединяпина, И.П. Кузьмин, А.А. Криулина, О.Г. Скворцова, Е.М. Юмашева);
- социальных работников (Н.А. Варгина, А.В. Маряшин, Е. Меркулова);
- менеджеров (А.В. Беребердин, Л.В. Иванова, А.В. Муханова);
- политиков (И.М. Модель);
- муниципальных служащих (С.В. Алиева, О.Б. Алексеев, В.В. Китаев, И.М. Модель, П.А. Ореховский, В.Г. Попов, В.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева).

Непосредственно исследованию профессиональной культуры государственных гражданских служащих посвящено ограниченное количество научных трудов таких авторов, как С.В. Алиева, В.К. Белолипецкий, В.Г. Игнатов.

Отдельные аспекты исследуемой проблемы отражены в научных работах, посвященных вопросам:

- государственного управления (Г.В. Атаманчук, К.Х. Делокаров, В.Г. Игнатов, В.А. Козбаненко, С.В. Пронкин, Е.О. Петрунина);
- организации государственной службы (Г.В. Атаманчук, В.Д. Граждан, Б.В. Льгов, К.О. Магомедов, В.М. Манохин, В.П. Мельников, В.С. Нечипоренко, А.В. Оболонский, Е.В. Охотский, Н.В. Пушкарев, А.А. Харченко и др.). Проблемы ее интенсивного обновления проанализированы Н.В. Антошиным, А.Г.Егоршиным, В.Г. Игнатовым, А.Н. Костюковым, И.Н. Коневым, С.А. Кричуком, В.Б. Слатиновым.
- управления кадровыми процессами государственной службы (В.М. Анисимов, В.П. Бабинцев, Е.А. Лукьяненко, М. Лукьяненко, В.И. Лукьяненко, И. Марченко, А. Костюков, В.И. Матирко, В.А. Пызин, В.А. Сулемов, А.И. Турчинов, А.А. Хохлов и др.).

Изучению правовых аспектов прохождения государственной гражданской службы и правовой культуры государственных служащих посвящены труды А.А. Гришковца, Н.М. Казанцева, А.Г. Арутюнян, И.А., Василенко, В.Н. Куциволь, Б.С. Лытов, И. Лю, В.Г. Смольков, С.В. Стрижов, Б.А. Черников в своих трудах анализируют практику кадровой деятельности в зарубежных странах, и прежде всего правовое обеспечение государственной службы.

Пути повышения профессионализма государственных гражданских служащих рассматриваются в работах А.А. Деркача, Г.П. Зинченко, В.Г. Игнатова, Т. Калачевой, В.А. Мальцева, И. Марченко, Б.Т. Пономаренко, А.А. Харченко, Е.А. Яблоковой.

Ценностные ориентации государственных служащих являются объектом исследования таких ученых, как Н.Л. Захаров, А.Г. Здравомыслов В.Г. Игнатов, С.О. Майборода, А.В. Понеделков, А.М. Старостин, и др.

Тема этической и духовно-нравственной культуры государственных служащих нашла свое отражение в ряде публикаций таких российских исследователей, как И.А. Кох, В.Л. Романов, В.М. Соколов, П.П. Степнов.

Организационную культуру государственных служащих исследуют в своих работах В.Д. Козлов, В.С. Карпичев и др.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что проблема повышения уровня профессиональной культуры государственных служащих пока еще исследована недостаточно.

Объектом исследования является управление персоналом государственной службы.

Предметом исследования выступает управление развитием профессиональной культуры государственных служащих Орловской области.

Целью исследования является обоснование основных направлений совершенствования механизма управления развитием профессиональной культуры государственных служащих.

Для достижения поставленной цели решаются следующие задачи:

- построение структурной модели профессиональной культуры государственных служащих;
- разработка системы критериев оценки современного состояния профессиональной культуры государственных служащих Орловской области;
- определение основных направлений совершенствования механизма управления развитием профессиональной культуры государственных служащих.

Гипотеза диссертационного исследования. Современная профессиональная культура большей части государственных служащих Орловской области находится на репродуктивном и адаптивном уровнях своего развития. Эти уровни не позволяют государственным служащим перейти от исключительно формального исполнения своих должностных обязанностей к эффективному решению инновационных задач, определенных ходом административной реформы. Необходимо определить основные

направления совершенствования механизма управления развитием профессиональной культуры государственных служащих.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют фундаментальные концепции классиков социологии и прежде всего Э. Гидденса и П. Штомпки, доказавших необходимость применения в социологических исследованиях многомерных моделей объяснения; социокультурная концепция П. Сорокина; теории социального действия М. Вебера и Т. Парсонса.

Кроме того, для диссертационного исследования большое значение имеют идеи:

– Ю. Крижанича о власти и государственном управлении, роли и сущности российского чиновничества о том, каким оно должно быть с позиций законности и справедливости;

– Э. Дюркгейма о целостности общества, главной функцией которого является воспитание в человеке умения подчинять личные интересы общественным;

– М. Вебера о рациональной бюрократии, интерпретации профессиональных качеств как единства социального и индивидуального, его социологической трактовки государственно-управленческой деятельности как призвания к профессии;

– Н.И. Бухарина, В.И. Ленина и А.В. Луначарского о принципах подбора и расстановки руководящих кадров в соответствии с их политическими, деловыми и нравственными качествами.

Не меньший интерес для нашего диссертационного исследования представляют взгляды В.Г. Игнатова и В.К. Белолипецкого, раскрывших дефиницию понятия «профессиональная культура», а также структурная модель профессиональной культуры, разработанная И.А. Зимней, А.А. Амельченко, Н.В. Мартыновым.

Эмпирической базой диссертационного исследования являются:

1. Результаты социологического исследования, проведенного автором среди государственных служащих Орловской области в 2006 – 2007 гг. «Развитие профессиональной культуры государственных служащих». Общий объем выборки составил 658 государственных служащих различных ветвей власти и уровней управления.

2. Материалы экспертного опроса «Управление профессиональным развитием государственных служащих Орловской области», проведенного автором (октябрь 2007г.). Руководитель исследования – кандидат исторических наук, доцент А.А. Харченко. Опрошено 54 руководителя структурных подразделений.

3. Вторичный анализ эмпирических данных социологических исследований, проводимых специалистами кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ в 2002 – 2005 гг.:

– «Оценка состояния теоретических основ государственной кадровой политики и формирования кадрового корпуса государственных служащих в федеральных органах исполнительной власти», проведенного в марте – мае

2004 г. под руководством профессора А.И. Турчинова в 17 субъектах и 8 центральных аппаратах министерств и ведомств Российской Федерации. В исследовании приняли участие 1434 респондента из числа населения, 1183 государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, 90 экспертов. Выборка репрезентативна по полу, возрасту, роду занятий респондентов. Индекс: ГС ТО-04;

– «Государственная кадровая политика и механизмы ее реализации», проведенного в сентябре 2002 г. под руководством профессора А.И. Турчинова. В исследовании приняли участие 1325 государственных служащих и 280 экспертов. Индекс: ГКП и МР-02;

– «Эффективность работы кадровых служб в государственных органах в оценках экспертов» (2003 г.). Руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор К.О. Магомедов. В качестве экспертов выступили руководители кадровых служб в системе государственной гражданской службы. Всего опрошено 148 человек. Индекс: КС – 03;

– «Управление профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих Белгородской области», проведенного в марте – мае 2005 г. под научным руководством профессора В.П. Бабинцева. Численность респондентов составила 652 человека;

– «Актуальные проблемы государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации» (октябрь 2005 г.). Научный руководитель исследования – доктор социологических наук, профессор А.И. Турчинов. Всего опрошено 964 человека. Выборка репрезентативна по возрасту, полу, роду деятельности. Индекс: АПГСКИ-05;

– «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (март 2006 г.). Опрос проведен в 17 субъектах Российской Федерации. Опрошено 1102 человека. Выборка репрезентативна по возрасту, полу, роду деятельности. Индекс: ППРГС-06.

4. Результаты качественного анализа законодательных и нормативных актов, регламентирующих процесс прохождения государственной гражданской службы в Орловской области.

5. Статистические материалы, характеризующие современное состояние системы государственной службы Орловской области.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем:

– разработана двухуровневая модель профессиональной культуры государственных служащих, основными элементами которой являются структурные и функциональные компоненты;

– предложена система критериев оценки уровня развития профессиональной культуры, включающая в себя ценностное отношение к профессиональной деятельности, уровень технологической компетентности, степень выраженности творческой активности, преобладающий стиль мышления, мотивацию к профессиональной деятельности;

– обоснован механизм управления развитием профессиональной культуры государственных служащих, включающий в себя систему мер, направленных на оптимизацию профессионального отбора и подбора,

аттестации и социально-профессионального развития кадров государственной гражданской службы.

Положения, выносимые на защиту.

1. Профессиональная культура государственных служащих представляет собой системное, качественное состояние личности, которое характеризует уровень социально-профессионального развития государственного служащего, меру и способ реализации его сущностных сил в процессе профессиональной деятельности и в ее результатах. Профессиональная культура государственных служащих внутренне структурирована и представлена двухуровневой моделью, включающей в себя структурные компоненты: профессиональные ценности, профессиональные нормы, профессиональные знания, профессиональные навыки, мотивацию профессиональной деятельности, а также функциональные компоненты: управленческий, исполнительский, информационно-коммуникативный, личностно-творческий и этический.

2. Профессиональная культура государственных служащих имеет три уровня сформированности: адаптивный, репродуктивный, креативный. Анализ профессиональной культуры государственных служащих Орловской области на основе предложенных критериев выявляет неоднородность ее основных компонентов. Наиболее сформированной является установка на профессиональные ценности, для которой типичны отчетливо выраженная направленность на профессиональную деятельность и профессиональное развитие; придание значимости карьерному продвижению и самореализации, нормативно-правовой основе процесса управления и профессиональной компетентности работников. Это дает основание считать, что ценностный компонент профессиональной культуры государственных служащих вполне соответствует креативному уровню. Менее сформированными у государственных служащих являются технологическая компетентность, степень выраженности творческой активности, стиль мышления, профессионально-мотивационная деятельность, которые соответствуют репродуктивному уровню.

3. Совершенствование механизма управления развитием профессиональной культуры государственных служащих по наиболее перспективным направлениям предполагает минимизацию формально-бюрократического подхода к управлению кадрами и формирование действенных механизмов профессионально-должностного и профессионально-квалификационного развития специалистов. Они связаны с повышением объективности и открытости конкурсных технологий, с превращением оценки кадров из формальной в реальную процедуру анализа их состояния и потенциала профессионального развития; с внедрением кадрового мониторинга по количественным и качественным показателям государственных служащих; с разработкой инструментария, обеспечивающего достоверность полученных данных, с приданием процессу профессионального развития системного характера.

Научно-практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что оно позволяет получить представление об уровне сформированности профессиональной культуры государственных служащих Орловской области и определить основные направления совершенствования механизма управления ее развитием, а также предоставить в распоряжение органов государственной власти и управления, администрации и профессорско-преподавательского состава вузов, осуществляющих подготовку и переподготовку государственных служащих, практические рекомендации, способствующие развитию их профессиональной культуры.

Результаты, выводы и материалы диссертационного исследования могут быть использованы при разработке методик и рекомендаций по оптимизации деятельности органов государственной власти и управления в процессе реализации основных направлений административной реформы и реформирования государственной службы, а также при подготовке и повышении профессиональной квалификации специалистов в области государственного и муниципального управления, при разработке специальных учебных курсов и семинаров, таких, например, как «Теория государственного управления», «Этика и культура государственной службы» и пр.

Апробация диссертационного исследования. Теоретические и практические результаты диссертационного исследования представлены в виде докладов на международной конференции молодых ученых «Российская государственность: истоки, становление, развитие, проблемы». (ОРАГС, апрель 2003); научно-практической конференции «Национальная идея и национальная безопасность современной России» (Орел ГТУ, 2003); заседании «круглого стола» «Реформирование государственной службы и обновление кадровой политики в органах государственной власти» (ОРАГС, 2004); межрегиональной конференции молодых ученых «Институты государственного и муниципального управления как ресурс общественного развития современной России» (ОРАГС, 2004); межрегиональной конференции молодых ученых «Формирование российской модели государственного и муниципального управления в условиях административной реформы: противоречия и перспективы» (ОРАГС, 2005); межрегиональных молодежных социологических чтений «Молодежь, политика, идеология» (г. Екатеринбург, 2005); межрегиональной научно-практической конференции «Россия и Европа: потенциал и перспективы взаимодействия в контексте наследий идей Н. Данилевского и Ф. Тютчева» (г. Брянск, 2006); межрегиональной конференции молодых ученых «Новейшие изменения и актуальные проблемы территориального развития современной России и стран СНГ» (г. Орел, 2006); межвузовском «круглом столе» «Социальная поддержка молодого поколения: проблемы и пути решения» (ОРАГС, 2006); всероссийской научно-практической конференции «Финансово-экономические и социально-правовые аспекты развития региона: проблемы, тенденции, механизмы решения» (г. Липецк, 2006); межвузовском «круглом столе» «Молодежь как инновационное поколение»

(г. Орел, 2007); заседании предметного клуба «Культура государственного служащего» (ОРАГС, 2007 г.); международной научно-практической конференции «Пути повышения эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления в условиях современной административной реформы» (ОРАГС, 2007 г.); заседании «круглого стола» «Реформирование государственной службы: региональный аспект» (ОРАГС, 2008 г.).

Публикации. По материалам диссертации автором опубликовано 8 научных работ общим объемом 2,7 печатных листа, в том числе 2 – в изданиях по перечню ВАК.

Структура диссертационной работы определена логикой предпринятого исследования и соответствует его целям и задачам. Она состоит из введения; трех разделов; заключения; списка литературы; приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* автором обосновывается актуальность темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, выдвигается научная гипотеза, формулируются цель и задачи исследования, аргументируются его научная новизна и практическая значимость, указывается методологическая и эмпирическая база, приводятся основные положения, выносимые на защиту, а также сообщаются сведения об апробации выводов и результатов исследования.

Первый раздел – *«Теоретико-методологические основы исследования профессиональной культуры государственных служащих»* – посвящен анализу и обобщению основных теоретических подходов к изучению понятий «культура», «государственный служащий», «профессиональная культура», «профессиональная культура государственных служащих», разработанных в таких областях научного познания, как социология, социология культуры, социология управления.

В диссертации выделены подходы к интерпретации базового понятия «профессиональная культура», которые раскрывают разные стороны ее многомерного содержания. Условно они определяют диссертантом как гносеологический, аксеологический и праксеологический. С учетом этих подходов автор рассматривает содержание понятия «профессиональная культура государственного служащего».

Раскрыть содержание понятия «профессиональная культура государственного гражданского служащего», по мнению диссертанта, наиболее полно позволяет праксеологический подход.

Соглашаясь в диссертации с утверждением И.М. Моделя о том, что в профессиональной культуре представлены как духовная, так и материальная сторона, которые характеризуют профессиональные навыки и умения обращения с материальными средствами труда, соискатель утверждает, что профессиональная культура государственных служащих определяется системой знаний, умений, правил служебного поведения, мировоззренческих позиций, норм, ценностей.

Используя в качестве методологического основания диалектику общего и особенного, диссертант выделяет два структурных уровня профессиональной культуры государственных служащих. На уровне «общего» профессиональная культура выступает как качественная характеристика процесса развития и реализации социально-профессиональных качеств. Уровень «особенного» или «единичного» характеризует степень развития и эффективность профессиональной деятельности личности государственного служащего.

Профессиональная культура выражается мерой освоения необходимых профессиональных знаний, умений, навыков, опыта. Государственный служащий как субъект деятельности обладает не только узкопрофессиональными качествами. Он аккумулирует в себе общую и профессиональную культуру общества.

В диссертации дается следующее определение профессиональной культуры государственного служащего: это системное качественное состояние личности, которое характеризует уровень социально-профессионального развития государственного служащего, меру и способ реализации его сущностных сил в процессе профессиональной деятельности и ее результатах. Авторская интерпретация предлагает социологическое обоснование данного явления, в котором профессиональная культура выступает фактором корреляции социальных отношений между субъектом и объектом государственного управления и является формой организации совместной деятельности людей, связанной с достижением определенных социально-профессиональных целей.

Для более полного отражения сущности понятия «профессиональная культура государственных гражданских служащих» диссертант предлагает собственную структурную модель профессиональной культуры государственных служащих, включающую в себя:

а) структурные компоненты: профессиональные ценности, профессиональные нормы, профессиональные знания, профессиональные навыки, мотивацию профессиональной деятельности;

б) функциональные компоненты: управленческий, исполнительский, информационно-коммуникативный, личностно-творческий, этический.

Внутренний стержень профессиональной культуры государственных служащих, по мнению автора, формирует система их профессиональных ценностей. Профессиональные ценности, преломляясь в сознании государственных служащих в процессе их профессиональной деятельности, становятся регуляторами их поведения, подталкивая к выбору определенной формы действий или поступков в различных служебных ситуациях.

Профессиональные нормы являются следующим структурным компонентом профессиональной культуры государственных служащих, регулирующим их поведение в различных системах. Восприятие содержания профессиональных норм государственными служащими складывается из поведения руководящего состава органов государственного управления, из реального поведения сотрудников и сложившегося состояния окружающей

социальной среды. Определенная повторяемость социальных взаимодействий в ходе профессиональной деятельности государственных служащих, как показало исследование, способствует формированию общих правил, позволяет государственным служащим регулярно и эффективно взаимодействовать между собой и гражданами. Эти формы взаимоотношений помогают государственным служащим предугадать действия участников функциональных отношений и соответственно этому строить свое поведение.

В качестве значимых компонентов модели профессиональной культуры автор выделяет профессиональные знания; профессиональные навыки; мотивацию профессиональной деятельности.

Исполнительский и управленческий компоненты предложенной нами модели рассматриваются диссертантом как взаимодействующие понятия как с точки зрения субъективно-объективных отношений, так и в качестве совместной деятельности субъекта управления и объекта исполнения.

Исполнительский компонент исследуется нами как сочетание совокупности качеств объекта исполнения и влияния извне. При этом автор отмечает, что личностные качества индивида в конкретном случае имеют решающее значение в достижении намеченных результатов. Это относится к каждому виду профессиональной деятельности, конкретной специальности, всякому должностному уровню в соответствии с предъявляемыми требованиями и критериями.

В диссертации исследован также коммуникативно-информационный компонент профессиональной культуры государственных служащих, обеспечивающий, по мнению автора, открытость, прозрачность их профессиональной деятельности и являющийся залогом и необходимым условием взаимодействия государства и общества в пределах единой системы циркуляции социальной информации.

Личностно-творческий компонент профессиональной культуры государственных служащих определяется автором как еще один важный функциональный компонент профессиональной культуры государственного служащего, так как все ценности, идеи, взгляды воплощаются в деятельности государственного служащего через конкретные формы его индивидуально-творческого присвоения и развития.

Раскрывая предложенную модель, автор доказывает, что проблема измерения уровней сформированности профессиональной культуры государственных служащих связана с качественной характеристикой критериев ее оценки. Критерии профессиональной культуры определяются автором исходя из системного понимания культуры, выделения ее структурных и функциональных компонентов, толкования культуры как процесса и результата творческого освоения и осознания ценностей, технологий в процессе профессиональной самореализации личности государственного служащего.

Исходя из этого, автор выделяет следующие критерии оценки профессиональной культуры: ценностное отношение к профессиональной деятельности; уровень технологической компетентности; степень

выраженности творческой активности; преобладающий стиль мышления; мотивацию к профессиональному совершенству.

На основе предложенных критериев диссертант вычленяет три уровня сформированности профессиональной культуры государственного служащего: адаптивный, репродуктивный, креативный. Для каждого из этих уровней характерны определенные особенности.

Автор утверждает, что для адаптивного уровня характерны преобладание ценностей, не относящихся к профессиональной деятельности; пассивность при ее осуществлении; исполнительность, сочетающаяся с неспособностью увидеть проблемные ситуации и пути их решения; низкая мотивация к профессиональному совершенству.

Для репродуктивного уровня, по мнению автора, типичны признание важности профессиональных ценностей, которые, однако, не занимают ведущего места в ценностной иерархии; недостаточно выраженное стремление к приобретению новых знаний; неспособность к творчеству; неумение самостоятельно выделить проблему при умении находить пути ее решения; пассивность в ходе профессионального развития.

Креативному уровню профессиональной культуры присущи высокая степень результативности профессиональной деятельности; творческая активность; способность выявлять проблемные ситуации и успешно их решать.

Автор считает, что динамика профессиональной культуры государственных служащих определяется степенью развития ее структурных составляющих в различные периоды их профессиональной деятельности, что отражено в предложенной автором структурной модели профессиональной культуры государственных служащих, уровнях и критериях ее сформированности.

Во втором разделе – *«Оценка состояния профессиональной культуры государственных служащих Орловской области»* – анализируется современное состояние профессиональной культуры государственных служащих Орловской области на основе предложенных автором критериев оценки определяются уровни ее сформированности.

На основе исследования сущности профессиональной деятельности государственных служащих Орловской области, автор доказывает, что по формальным признакам количественный и качественный состав государственных служащих Орловской области в целом соответствует требованиям Федерального закона о государственной гражданской службе и другим нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность государственных служащих Российской Федерации. Однако в диссертации обращается внимание на то, что наиболее высокий уровень профессиональной культуры, креативный, достигнут довольно немногочисленной группой государственных служащих. Данный уровень отличается тем, что государственным служащим присуща высокая степень результативности профессиональной деятельности, мобильность знаний. На креативном уровне развития профессиональной культуры происходит

становление личности государственного служащего как субъекта собственной профессиональной деятельности. Они заинтересованы в повышении профессионального мастерства и профессиональной культуры. В профессиональной деятельности важное место занимают такие проявления творческой активности, как профессиональная импровизация, интуиция, воображение, способствующие оригинальному продуктивному решению профессиональных задач. В структуре личности государственного служащего гармонично сочетаются научные и профессиональные интересы и потребности, развитая профессиональная рефлексия и творческая самостоятельность создают условия для эффективной самореализации индивидуально-психологических, интеллектуальных возможностей личности. Государственные служащие охотно делятся личным профессиональным опытом и изучают опыт других; их отличает постоянное стремление совершенствовать собственную профессиональную систему.

Однако исследование показывает, что довольно большая группа государственных служащих Орловской области находится на адаптивном уровне (25,9%). Большинство из них относится к категории молодых специалистов.

Автор констатирует, что результаты анализа ценностных установок к профессиональной деятельности демонстрируют классическую картину общественно-значимых ценностей, уровень которых зависит от занимаемой должности. Из профессиональных ценностей у государственных служащих отчетливо выражены установки на профессиональную деятельность (79,3% респондентов) и профессиональное развитие; придание значимости карьерному продвижению (61,9%) и самореализации (71,8%), нормативно-правовой основе процесса управления (85,4%) и профессиональной компетентности работников (85%). Это дает основание считать, что ценностный компонент профессиональной культуры государственных служащих в целом соответствует креативному уровню.

Анализируя технологическую компетентность государственных служащих Орловской области, соискатель акцентирует внимание на том, что наиболее развита у государственных служащих профессиональная культура исполнения, так как в своей деятельности они предпочитают руководствоваться должностными инструкциями (53,6% участников исследования), указаниями непосредственных руководителей (69,9%) и ориентированы на приобретение навыков составления служебных документов. Степень владения навыками ставить конкретные цели и добиваться результатов, которые считаются основой любой деятельности, признали высокой 28,5% респондентов из числа государственных служащих и лишь 11% экспертов.

Об уровне технологической компетентности государственных служащих можно судить и по их интересу к получению новых знаний в сфере компьютерных и информационных технологий (11,8% опрошенных), права (28,9%), качеству выполнения операций, связанных с документооборотом

(26%). В значительно меньшей степени государственные служащие хотели бы овладеть навыками работы с общественным мнением (14,2% респондентов), проведения социологических исследований (2,2%), современными персонал-технологиями (1,2%). Недостаточное внимание уделяется служебной этике (3,8%), организации личного труда (1,7%).

Автор констатирует тот факт, что государственные служащие всех уровней имеют не вполне адекватное представление о действительном состоянии их профессиональной культуры. О том, что их профессиональная компетентность достаточна для эффективного выполнения работы, с определенной долей вероятности заявили 87,8% участников исследования, но количество экспертов, разделяющих мнение государственных служащих, вдвое меньше. Этому способствует, по мнению автора, сложившаяся в органах государственного управления система требований, предъявляемых к государственным служащим, а также система критериев их оценки. Значимой причиной неадекватной оценки профессионализма и профессиональной компетентности является, по нашему мнению, дефицит саморефлексии или способности к критической самооценке. Это связано с недостатками полученного профессионального образования, не позволяющими государственному служащему определить, как должна быть организована его работа на современном уровне развития науки об управлении. С учетом этого автор оценивает уровень технологической компетентности государственных служащих Орловской области как репродуктивный.

Анализируя степень выраженности творческой активности, диссертант обращает внимание на низкий уровень использования инноваций государственными служащими в профессиональной деятельности. Согласно распределению мнений экспертов использование инноваций у государственных служащих, занимающих младшие должности, в два раза ниже уровня их применения государственными служащими главных и ведущих должностей. В решении аналитико-деятельностных, оценочно-информационных задач государственные служащие испытывают существенные затруднения. Основную причину этого автор видит в недостаточной теоретической и методической подготовке государственных служащих. В практической деятельности государственные служащие нацелены не на перспективные задачи управления и саморазвитие, а на адаптацию к конкретной ситуации. Эксперты отмечают, что принимать и реализовывать текущие управленческие решения на креативном уровне умений могут только 8,5% государственных служащих, а 61,7% владеют этими навыками и умениями на репродуктивном уровне.

Автор солидарен с мнением экспертов о том, что стиль мышления государственных служащих исследуемого региона ограничен в основном рамками производственной профессиональной деятельности и соответствует репродуктивному уровню.

Государственные служащие Орловской области, имея возможности для профессионального развития, недостаточно мотивированы для их реализации. Структура мотивационных факторов довольно специфична.

Мотив самореализации, как следует из полученных в ходе анкетного опроса данных, является преобладающим в выборе государственными служащими своей профессиональной деятельности (33,7% респондентов). На втором месте среди мотиваций стоит «интересная работа» (17%), что практически опять-таки отражает стремление реализовать себя. На третьем – возможность общаться с интересными людьми (14%).

На основании полученных данных автор утверждает, что для большинства государственных служащих Орловской области характерны индивидуально-адаптивная стратегия жизнедеятельности и репродуктивный уровень развития мотивационной сферы.

Таким образом, анализ развития профессиональной культуры государственных служащих Орловской области на основе предложенных критериев позволил нам оценить уровни сформированности ее основных компонентов. Наиболее сформированной является установка на профессиональные ценности, что дает основание считать, что ценностный компонент профессиональной культуры государственных служащих вполне соответствует креативному уровню.

Менее сформированными являются технологическая компетентность государственных служащих, степень выраженности творческой активности, стиль мышления, профессионально-мотивационная деятельность, которые в основном соответствуют адаптивному и репродуктивному уровням.

Государственные служащие, находящиеся на этих уровнях, в своей деятельности предпочитают руководствоваться в основном должностными инструкциями, указаниями руководителей, не проявляют творческой активности, самостоятельности в разработке и реализации управленческих решений.

Переход государственных служащих с адаптивного и репродуктивного уровней развития профессиональной культуры на креативный осложняется комплексом корпоративно-бюрократических, а также профессионально-образовательных проблем. Решение их должно основываться, по мнению автора, на охвате всех аспектов работы с кадрами для достижения максимальной сбалансированности целей, функций, интересов органов государственной власти и профессионально-квалификационных, деловых и личностных качеств работников. Необходимо осуществлять целенаправленную работу с персоналом, позволяющую им создать высокопрофессиональный коллектив, способный быстро, качественно и квалифицированно решать поставленные перед ним задачи и беспрепятственно перейти с одного уровня развития на другой.

В третьем разделе – *«Основные направления совершенствования механизма управления развитием профессиональной культуры государственных служащих»* – раскрываются основные направления совершенствования механизма управления развитием профессиональной культуры государственных служащих, осуществляющиеся в процессе подбора кадров, их оценки, профессионального развития.

Обеспечение качественного профессионального отбора и подбора государственных служащих предполагает разработку системы мер, направленных на корректировку существующих критериев отбора граждан на государственную гражданскую службу, а также на развитие методов отбора, в том числе в процессе конкурсного отбора или экзаменов. Реальное продвижение государственных служащих на основе конкурса и сложных экзаменов станет нормой в том случае, если государственных служащих будут отбирать специально созданные, независимые в организационном и финансовом аспектах конкурсные комиссии, сформировать которые можно из специалистов, которые занимаются вопросами государственной службы, высококвалифицированных психологов и авторитетных представителей гражданского общества.

Для успешного внедрения конкурсной технологии, способствующей повышению уровня профессиональной культуры государственных служащих, должны быть закреплены и реализованы следующие правила проведения конкурсного отбора:

во-первых, более сжатый срок приема документов от кандидатов претендующих на вакантные должности государственной службы – от 2-х до 3-х недель в зависимости от уровня должности и специализации, а также от ситуации на рынке труда (в настоящее время срок приема документов – 1 месяц);

во-вторых, создание помимо конкурсной комиссии, рабочей группы по подготовке и проведению конкурса. В рабочую группу могут входить представители структурного подразделения, на вакантную должность в котором проводится конкурс, независимые эксперты, ученые вузов, специализирующихся в области кадровых технологий;

в-третьих, составление по итогам конкурса ранжированного списка кандидатов, первое место в котором может являться основанием для признания участника конкурса победителем (в настоящее время подробно не разработаны принципы окончательного принятия кадровых решений);

в-четвертых, рекомендация граждан, не прошедших конкурс, конкурсной комиссией для назначения на другие вакантные должности, а также введения их в резерв кадров.

В целях скорейшей адаптации государственных служащих исследуемого региона и перехода их с адаптивного уровня развития профессиональной культуры на репродуктивный необходимо ввести в практику отбора предварительное зачисление претендентов в кадровый резерв (прохождение которого являлось бы обязательным условием должностного продвижения) с последующей организацией дослужебной подготовки претендентов и стажировки в предлагаемых должностях.

Аттестация государственных гражданских служащих должна содержать комплексную оценку профессиональной деятельности служащего, включающую оценку его профессиональных, личностных качеств и результатов деятельности. Совершенствование процедуры аттестации связано с превращением ее из формальной процедуры в реальный механизм

профессионального развития; с учетом и фиксацией перечня предложенных в диссертации профессионально важных качеств государственных служащих региона в административных регламентах и профессиограммах должностей государственной гражданской службы; с необходимостью проведения постоянного кадрового мониторинга по количественным и качественным показателям государственных служащих; с разработкой инструментария, обеспечивающего достоверность полученных данных.

Система аттестации способна стать механизмом мобилизации внутренних ресурсов сферы профессионального образования, оптимизации организационных форм, экономических и управленческих механизмов, использования разнообразных форм обеспечения обновления профессиональной культуры государственных служащих, если она будет осуществляться комиссиями с участием независимых экспертов (не менее 25% от числа членов комиссии). В этом случае она будет способствовать: развитию профессиональной культуры государственных служащих; ориентации кадров государственной службы на освоение современных инновационных, информационных технологий мирового уровня; апробации современных моделей образовательных комплексов; инициации и реализации профессионально-личностного потенциала специалистов; выходу на развивающие программы в системе повышения профессиональной культуры государственных служащих.

Развитие профессиональной культуры государственных служащих требует совершенствования системы профессионального развития. Прежде всего необходимо определение системы действенных стимулов, побуждающих работника к обучению, повышению своей квалификации, совершенствованию степени мышления. Такие стимулы должны быть имманентно представлены в проектах и программах профессионального развития, в них же определен организационно-нормативный механизм их реализации в структурах управления.

Организация профессионального развития должна быть жестко подчинена требованиям процесса реформирования государственной службы Российской Федерации, причем соответствующий государственный орган должен иметь возможность влиять на образовательный процесс. Руководящий состав и основная часть преподавательского состава образовательных учреждений должны быть государственными служащими или иметь опыт государственной службы. Условия профессиональной подготовки и в том числе повышения профессиональной культуры государственных служащих должны быть максимально приближены к условиям прохождения государственной службы.

В регионе целесообразно организовать постоянное научно-аналитическое обеспечение процесса профессионального развития (проведение систематической диагностики уровня профессионального развития кадров, выявления возникающих проблем и оценки эффективности образовательного процесса). Необходимо добиться практической ориентированности учебных планов и программ подготовки специалистов органов государственного управления.

Таким образом, управление развитием профессиональной культуры государственных служащих должно иметь системное воздействие, которое носит дифференцированный характер, то есть учитывает разные уровни ее развития. Повышение уровня профессиональной культуры государственных служащих потребует довольно серьезной перестройки сложившихся форм организации кадровой работы и в организационном плане, а именно повышения уровня ее централизации и унификации. Для этого целесообразно создать работоспособный национальный орган, ответственный за состояние профессионального уровня всего корпуса государственных служащих и обладающий для этого необходимыми правами; возложить на кадровые службы органов публичной власти, во-первых, методическое руководство работой не только по применению чисто «кадровых» методов и процедур, но и по составлению должностных описаний, а во-вторых, контроль за их соблюдением.

Для перехода государственных служащих на креативный уровень, автор считает необходимым повысить роль продвижения государственных служащих преимущественно на основе конкурса и сложных экзаменов, проведения аттестации независимыми аттестационными комиссиями, а также обеспечения возможности для реализации государственным служащими их способностей, умений, навыков.

Подводя итоги проведенного исследования, можно констатировать тот факт, что не менее важной проблемой, препятствующей повышению уровня профессиональной культуры государственных служащих, является отсутствие федерального органа государственной власти, курирующего вопросы управления развитием профессиональной культуры (управления кадрами).

В заключении диссертационного исследования подведены итоги и сформулированы практические рекомендации, адресованные органам государственной власти и управления, образовательным учреждениям, осуществляющим подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, которые могут способствовать совершенствованию механизма управления развитием профессиональной культуры государственных гражданских служащих.

Публикации автора по теме диссертации

В изданиях по перечню ВАК:

1. Заслонкина О.В. Роль системы подготовки и переподготовки государственных служащих в формировании профессиональной культуры [Текст] / О.В. Заслонкина // Известия Тульского государственного университета. Серия «Социология и политология». – Тула, 2006. Выпуск 8. – С. 140 – 147. (0,3 п. л.)

2. Заслонкина О.В. Роль системы подготовки и переподготовки государственных служащих в формировании профессиональной культуры

для управления регионом [Текст] / О.В. Заслонкина // Вестник Московской академии рынка труда и информационных технологий (Серия "Региональная экономика"). Научный журнал (ВУЗ Правительства Москвы, учредитель от имени Правительства Москвы – Департамент науки и промышленной политики города Москвы). – МАРТИТ. – М., 2006. – С. 42 – 49. (0,4 п. л.)

В других изданиях:

3. Заслонкина О.В. Профессиональная культура государственных служащих как условие высокой эффективности государственной службы [Текст] / О.В. Заслонкина // Социальная политика в условиях реформирования государственного и муниципального управления. Сборник научных статей и материалов конференции молодых ученых «Формирование российской модели государственного и муниципального управления в условиях административной реформы: противоречия и перспективы» (17 мая 2005 г.). – Орел: Изд-во ОРАГС, 2005. – С. 133 – 141 (0,35 п.л.)

4. Заслонкина О.В. Профессиональная культура государственных служащих в условиях реформирования общества по экспертной оценке молодежи [Текст] / О.В. Заслонкина // Молодежь, политика, идеология: Межрегиональные молодежные социологические чтения (27–28 октября 2005 г.). Сб. научных статей. Выпуск № 3. – Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2005. – С. 13–17 (0,1 п.л.)

5. Заслонкина О.В. Анализ состояния профессиональной этики государственных служащих и молодежи как фактор повышения профессиональной культуры [Текст] / О.В. Заслонкина // Материалы заседания межвузовского «круглого стола» на тему «Социальная поддержка молодого поколения: проблемы и пути решения» (2 марта 2006 г.). – Орел: Изд-во ОРАГС, 2006. – С. 78 – 83 (0,2 п.л.)

6. Заслонкина О.В. К вопросу о формировании профессиональной культуры государственных и муниципальных служащих [Текст] / О.В. Заслонкина // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Россия и Европа: потенциал и перспективы взаимодействия в контексте наследий идей Н. Данилевского и Ф. Тютчева». – Брянск, 2006. – С. 349 – 357 (0,3 п.л.)

7. Харченко А.А., Заслонкина О.В. Совершенствование системы подготовки кадров как фактор повышения профессиональной культуры государственных служащих [Текст] / А.А. Харченко, О.В. Заслонкина // Наука и образование. Выпуск № 1 «Экономика и образование». – М.: ИИЦ МГУДТИ, 2006. – С. 65 – 72 (0,4 / 0,2 п.л.)

8. Заслонкина О.В. Совершенствование системы управления развитием профессиональной культуры муниципальных служащих [Текст] / О.В. Заслонкина // Материалы заседания межвузовского «круглого стола» на тему «Молодежь как инновационное поколение». – Орел: Изд-во ОРАГС, 2007. – С. 93 – 103 (0,5 п.л.)

Подписано в печать 21.11.2008. Гарнитура Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 304.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в издательстве
Белгородского государственного университета
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85