



003476818

На правах рукописи

Руденко

Руденко Анна Вадимовна

**Профессиональная среда муниципальной службы:
социологический анализ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

17 СЕН 2009

г. Нижний Новгород - 2009

Работа выполнена на кафедре социологии государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волго-Вятской академии государственной службы

Научный руководитель: доктор социологических наук
Тихонина Светлана Алексеевна

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Калачева Тамара Григорьевна
кандидат социологических наук
Дергачев Сергей Валентинович

Ведущая организация: государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Академия государственного и муниципального управления при Президенте Республики Татарстан

Защита состоится 17 сентября 2009 года в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 502.001.01 при Волго-Вятской академии государственной службы по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46, ауд. 315.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волго-Вятской академии государственной службы.

Автореферат разослан 14 августа 2009 года.

Автореферат размещен на официальном сайте государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волго-Вятской академии государственной службы www.vvags.ru 14 августа 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор социологических наук



С.А. Тихонина

Актуальность исследования. Развитие муниципальных образований в России и решение вопросов местного значения зависят от эффективной работы органов местного самоуправления, от профессиональной деятельности муниципальных служащих и во многом от профессиональной среды, в которой эта деятельность осуществляется. В условиях децентрализации местного самоуправления в стране возрастают требования к муниципальной службе, возникает необходимость совершенствования профессиональной деятельности муниципальных служащих, что в свою очередь требует повышения эффективности управления муниципальной службой, предполагающего преобразования во внутриорганизационных отношениях. Вместе с тем рост динамики современного российского общества приводит к активному использованию информационно-коммуникационных технологий в профессиональной деятельности муниципальных служащих, усиливающему социальные связи управленцев. Сегодня, как никогда раньше, повышается актуальность «мягкого», косвенного (опосредованного) управления, в процессе которого муниципальные служащие становятся участниками горизонтальных связей, субъектно-субъектных общественных отношений. Поэтому одним из важнейших направлений совершенствования управленческой деятельности в органах местного самоуправления является целенаправленная работа по формированию и развитию профессиональной среды муниципальной службы.

В органах местного самоуправления формируется особая профессиональная среда, отражающая реалии развития муниципальной службы в России, влияния на неё внешней социальной среды. Зачастую подчиняющее влияние среды значительнее, естественнее и незаметнее, чем прямое действие управляющего субъекта. Недооценка со стороны руководителей органов местного самоуправления роли профессиональной среды в формировании профессионализма, мотивации муниципальных служащих, ценностей их профессиональной деятельности создает трудности в разработке и практической реализации управленческого механизма, который открывает возможность для субъекта управления муниципальной службой целенаправленно формировать и развивать профессиональную среду.

Проблема здесь заключается в противоречии между важной ролью профессиональной среды в трудовой деятельности муниципальных служащих и отсутствием методики диагностики качества профессиональной среды муниципальной службы, а также в недопонимании роли опосредованного управления муниципальной службой, т.е. превращения среды в объект управления.

Вместе с тем недостаточность теоретико-прикладных исследований проблемы профессиональной среды муниципальной службы не только создает трудности в изучении её социальной сущности и особенностей функционирования, но и мешает разработке конкретных управленческих технологий, направленных на формирование и развитие профессиональной среды органов муниципального управления, на повышение эффективности их деятельности.

Степень разработанности проблемы.

Проблема изучения профессиональной среды муниципальной службы привлекает к себе внимание ученых и практиков, но в настоящее время исследование различных её аспектов носит фрагментарный, разрозненный характер, отсутствует комплексный подход к профессиональной среде как объекту управления. В ходе работы над диссертационным исследованием стало очевидным, что изучение профессиональной среды носит междисциплинарный характер, предполагающий обращение к различным отраслям науки, в рамках которых рассматриваются понятия «среда», «социальная среда», взаимодействие индивида со средой.

Сегодня в системе гуманитарного знания сложился ряд концепций социальной среды, которые можно классифицировать как антропоцентрические и эгоцентрические модели среды. Антропоцентрические модели социальной среды в основном представлены в психолого-педагогических исследованиях (К. Левиг, Дж. Гибсон, М. Хейдметс, Ю.Круусвалл). Однако по причине отсутствия анализа интегративной взаимосвязи видов среды и их комплексного влияния на человека эти теории останавливаются, как правило, на чисто психологическом уровне, во многом «затушёвываемая» социальность изучаемого феномена. Эгоцентрические (факторные) модели социальной среды (Г. Спенсер, Р. Парк, Р. Данлэп, В. Кэттон, Р. Маккензи, О. Данкен, Д. Маркович) предполагают её дробление, позволяющее изучать детали и частности социальной среды, учитывать и использовать знания о среде в управлении социальной организацией. Следует отметить, что оба направления в исследованиях социальной среды отражают общие методологические подходы к проблеме, однако профессиональная среда этими авторами в достаточной мере не изучалась.

Изучением взаимодействия социальных субъектов со средой, её роли в жизни человека и общества занимались классики социологии П. Бурдьё, П. Сорокин, Э. Дюркгейм, Г. Спенсер. Различным аспектам изучения социальной среды посвящены работы современных отечественных социологов: В.А. Писачкина (социология жизненного пространства), Ж.Т. Тощенко (социология жизни), Т.М. Дридзе

(экоантропоцентрическое исследование среды), А.Ф. Филиппова (социология пространства).

Идеи средового подхода к воспитанию рассматривались в работах Л.С. Выготского, Ю.С. Мануйлова, Л.И. Новиковой, Г.Г. Шека, В.А. Ясвина и др.

В рамках диссертационного исследования большое значение имели работы, посвященные изучению феномена профессии, различных моделей профессий, среди них труды Т. Парсонса, Т.Л. Александровой, Р.Н. Абрамова, В.Ф. Анурина, Г. Беккера, П.Романова. В изучении сущности муниципальной службы как профессиональной деятельности диссертант опирался на работы Л.А. Калининченко, С.Ю. Фабричного, А.Г. Гладышева, В.И. Патрушева, А.Н. Ершова, В.Г. Попова. Теоретическим основам муниципальной службы, её сущности, основным принципам, кадровому обеспечению посвящены работы В.С. Нечипоренко, Л.В. Прибытковой, Е.Ю. Киреевой, О.Л. Савранской, А.А.Немчинова, А.М. Володина, Н.П. Хваткова, М.М. Серафимова. Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации рассматривают отечественные ученые-исследователи С.Е. Чанов, Э.Г. Липатов, Л.Т. Чихладзе, Д.О. Ежевский, М.В. Пресняков, В.С. Мокрый. Проблемы анализа профессиональной деятельности и профессионализма государственных гражданских и муниципальных служащих освещены в работах Бойкова В.Э., Г.Е. Аспатурова, И.И. Бажина, В.А. Мальцева, Т.Г. Калачевой, С.А. Тихониной.

Исследованию проблем и качества профессиональной среды государственной гражданской службы посвящены труды В.А. Мальцева, Т.Г. Калачевой, С.А. Тихониной. В научных работах С.А. Тихониной дано операциональное понятие профессиональной среды органа государственной гражданской службы, разработаны её трехкомпонентная модель, а также диагностический инструментарий, который направлен на эмпирическое описание структуры освоения и восприятия профессиональной среды органа государственной гражданской службы в рамках трехкомпонентной модели.

Вместе с тем анализ научной литературы показал, что проблемам профессиональной среды муниципальной службы, её ценностно-нормативной сущности уделяется недостаточное внимание исследователей, которые в основном изучали профессиональную среду государственной гражданской службы. Профессиональная среда муниципальной службы в рамках социологической науки исследователями не выделялась и подробно не исследовалась.

Целью диссертационного исследования является разработка основных социальных технологий управления профессиональной средой муниципальной службы.

Для реализации поставленной цели предполагается решение следующих задач:

- проанализировать и классифицировать подходы к изучению социальной среды в гуманитарном знании;
- определить особенности и функции профессиональной среды как разновидности социальной среды;
- проанализировать муниципальную службу в РФ как профессиональную деятельность, а также разработать модель профессии муниципального служащего;
- выявить ценностно-нормативную сущность профессиональной среды муниципальной службы;
- провести социологическую диагностику качества освоения муниципальными служащими профессиональной среды муниципальной службы, сложившейся в органах местного самоуправления (на примере Нижегородской области);
- выявить сложившийся образ ценностного восприятия муниципальными служащими профессиональной среды муниципальной службы (нормообраз профессиональной среды);
- разработать основные направления и технологии формирования и развития профессиональной среды муниципальной службы;
- определить роль дополнительного профессионального образования как социальной технологии формирования и развития профессиональной среды муниципальной службы.

Объект исследования – профессиональная среда органов местного самоуправления.

Предмет исследования – социальные технологии формирования и развития профессиональной среды муниципальной службы.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования профессиональной среды муниципальной службы являются социологические теории социального взаимодействия. Диссертантом применены общенаучные методы исследования: анализ и синтез источников и материалов; структурирование, позволяющее выделить в изучаемом явлении факторы внутренней профессиональной среды; систематизация и обобщение полученных результатов и выводов. В диссертационном исследовании использованы концепции, положения, выводы, содержащиеся в научных социологических публикациях зарубежных и отечественных авторов по проблемам социальной среды и её разновидности – профессиональной среды.

Эмпирической базой выдвинутых теоретических предположений послужили данные социологических исследований, проведенных при непосредственном участии автора.

Наиболее значимые из них:

- 1) «Проблемы муниципальной службы в свете ее реформирования» (2006 г.), опрошены 530 респондентов. Научный руководитель - д.соц.н., профессор В.А. Мальцев.
- 2) «Проблемы муниципальной службы» (2007 г.), опрошены 530 респондентов. Научный руководитель - д.соц.н., профессор Т.Г. Калачева.
- 3) «Оценка профессионализма муниципальных служащих» (2007 г.), опрошены 536 респондентов. Научный руководитель - д.соц.н., профессор Т.Г. Калачева.
- 4) «Актуальные вопросы местного самоуправления в Российской Федерации на момент вступления в силу в полном объеме Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2008 г.), опрошены 580 респондентов. Научный руководитель - д.соц.н., профессор В.А. Мальцев.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- предложен авторский подход к классификации моделей социальной среды в гуманитарном знании;
- дано социологическое определение профессиональной среды муниципальной службы, проведён анализ её основных функций;
- на основе социологического анализа муниципальной службы как профессиональной деятельности выявлена её специфика, разработана теоретическая модель профессии муниципального служащего;
- выявлена ценностно-нормативная сущность профессиональной среды муниципальной службы и выделены основные группы ценностей профессиональной деятельности муниципальных служащих;
- впервые осуществлена социологическая диагностика профессиональной среды органов местного самоуправления в Нижегородской области в рамках трехкомпонентной модели;
- выявлена типология нормообразов профессиональной среды муниципальной службы, сложившейся в органах местного самоуправления;
- разработаны основные направления формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы;
- определена роль дополнительного профессионального образования как социальной технологии формирования и развития профессиональной среды муниципальной службы.

Достоверность и обоснованность результатов исследования и сделанных на их основе выводов обеспечивается исходными методологическими позициями, включающими обращение к смежным отраслям знаний (философии, социальной психологии, педагогике), адекватными поставленным задачам методами исследования, взаимодополняемостью методик анализа и обобщения теоретического и эмпирического материала, инструментарием социологического исследования.

Гипотеза исследования состоит в том, что качественные характеристики профессиональной среды муниципальной службы зависят от состояния ее ценностно-нормативного компонента. Нормообраз (образ ценностного восприятия) профессиональной среды имеет определенную типологию, зависящую от индивидуального восприятия и освоения профессиональной среды муниципальными служащими. Для формирования оптимального нормообраза профессиональной среды муниципальной службы субъекту управления необходимо целенаправленно разрабатывать и реализовывать средообразующие технологии управления.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Существующие методологические подходы в гуманитарном знании к анализу социальной среды классифицируются по антропоцентрическим и эгоцентрическим признакам. С позиции эгоцентрического подхода, социальная среда является средой деятельности конкретного социального субъекта, который связан с ней сетью социальных отношений. В профессиональной деятельности субъектов деятельности формируется разновидность социальной среды - профессиональная среда.

2. Профессиональная среда муниципальной представляет собой разновидность социальной среды, основные функции которой (социализирующая, интегрирующая, информационная, ценностно-нормативная (регулирующая), мотивационно-стимулирующая) преломляются и реализуются в процессе конкретной профессиональной деятельности муниципальной службы и профессионального взаимодействия муниципальных служащих.

3. Профессиональная среда муниципальной службы имеет специфику, зависящую от особенностей профессиональной деятельности, систематизированных в модели профессии муниципального служащего. Основными параметрами модели профессии муниципального служащего являются критерии: специальное образование, основной источник дохода, профессиональный габитус, порожденный профессиональной средой, а также функциональное содержание труда, освоенное субъектом.

4. Освоение муниципальными служащими внутренней профессиональной среды муниципальной службы, имеющей ценностно-нормативную сущность, формирует определенную типологию нормобразов профессиональной среды. Под нормобразом подразумевается образ ценностного восприятия муниципальными служащими профессиональной среды муниципальной службы. Специфика профессиональной среды муниципальной службы детерминирует высшие регулятивные сферы социально-установочной деятельности – систему ценностных ориентаций муниципального служащего. На основе социологического анализа выявлены три вида ценностных ориентаций муниципальных служащих: ориентация на профессиональную деятельность, ориентация на вознаграждение за работу и ориентация на карьеру.

5. Профессиональная среда муниципальной службы должна стать исходной точкой для прогнозирования, планирования и принятия управленческих решений в сфере управления муниципальной службой. Конструирование среды, связанное с изменением норм и ценностей, закладывает основу для управления эффективностью профессиональной деятельности и профессиональным развитием муниципальных служащих.

6. Основные направления формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы включают в себя социальные технологии, направленные на формирование норм внутренней профессиональной среды органов местного самоуправления: 1) норм, регламентирующих эффективность и результативность профессиональной деятельности муниципальных служащих; 2) мотивационно-стимулирующих норм; 3) норм, регламентирующих профессиональное развитие и должностное перемещение муниципальных служащих.

7. Роль дополнительного профессионального образования как средообразующей технологии заключается в повышении адаптивности внутренней профессиональной среды муниципальной службы к изменяющимся условиям внешней социальной среды, в передаче муниципальным служащим ценностей и социальных установок, норм поведения, в активизации информационно-социальных взаимодействий муниципальных служащих, влияющих на повышение эффективности профессиональной деятельности и профессиональное развитие.

Научно-практическая значимость работы. Основные результаты, выводы диссертационного исследования могут быть применимы:

- в управленческой деятельности руководителей органов местного самоуправления с целью оптимизации профессиональной деятельности муниципальных служащих;

- в организации дальнейшего комплексного социологического изучения различных аспектов данной проблемы;
- при разработке муниципальных программ развития муниципальной службы;
- в обучении муниципальных служащих по программам дополнительного профессионального образования.

Апробация диссертации. Основное содержание и результаты опубликованы в статьях и тезисах, коллективной монографии, отчетах по НИР, а также обсуждались на: Региональной научно-практической конференции «Устойчивое развитие города: проблемы и решения» (г. Дзержинск, 2005 г.), Международной конференции «Современный этап реформирования системы государственной власти и местного самоуправления» (Екатеринбург, 2006 г.), II региональной научно-практической конференции «Проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней властей в современной России» (Чебоксары, 2006 г.), V Всероссийской научно-практической конференции «Исторический опыт, состояние и пути развития системы подготовки кадров для государственного и муниципального управления России» (г. Нижний Новгород, 2007г.), Международной научно-практической конференции «Партнерство государства и гражданского общества в реализации административной, политической и образовательной реформ в России» (Екатеринбург, 2007 г.), Региональной научно-практической конференции «Роль системы образования в обеспечении устойчивого развития города» (г. Дзержинск, 2007 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Реформа местного самоуправления: исторический опыт и современность» (Магнитогорск, 2008 г.), V региональной научно-практической конференции «Российские регионы на современном этапе: культура, политика, экономика, управление» (Чебоксары, 2009 г.), Региональных научно-педагогических чтениях НИРО «Личность – среда - управление» (Н.Новгород, 2009 г.).

Публикации. По теме диссертации опубликованы 14 научных публикаций, в том числе одна в издании, рекомендованном ВАК РФ, общий объем публикаций – 3,5 п.л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих по три параграфа каждая, заключения, библиографического списка и двух приложений. Библиография включает 175 наименований. Работа изложена на 186 страницах машинописного текста, иллюстрирована 13 рисунками и 21 таблицей (без учета приложений).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определяется объект и предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретико-методологическая основа и эмпирическая база диссертационного исследования; формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования, а также о структуре диссертации.

Первая глава «Средовой подход как методология анализа социальных объектов» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Методологические подходы в гуманитарном знании к анализу социальной среды» рассматриваются два типа подходов, основным водоразделом которых является антропоцентрическое и эгоцентрическое понимание социальных явлений и процессов. В первом случае среда рассматривается как фактор влияния на становление и развитие человека. Во втором случае человек рассматривается как активный социальный агент формирования и развития социальной среды. За основу классификации методологических подходов диссертантом взята классификация по антропоцентрическим и эгоцентрическим признакам, имеющая под собой классификационное основание: среда в человеке или человек в среде.

Проведенный анализ антропоцентрических моделей социальной среды показал важность для нашего исследования в методологическом плане позиций «теории поля» Курта Левина (интеракционный характер восприятия среды человеком), «теории возможностей» Дж. Гибсона (особая роль возможностей среды и активность субъекта в её освоении). Идея Роджера Баркера о месте поведения как саморегулирующейся системе оказалась интересной с точки зрения сущности данной регуляции, определяющей именно социальные нормы, которые связаны с представлением о функционировании данного места. В методологическом плане полезна концепция среды Мати Хейдметса, который отметил полиморфность, полифонию сред, а также рассматривал среды только в связи с их субъектами. Анализ четырех видов среды, выделенных Ю. Круусваллом, и указание на деятельностную природу социальной среды является важным для нашего исследования методологическим подходом: деятельностная среда коррелируется с профессиональной средой, где формируются соответствующие социальные нормы и образцы поведения. Однако анализ антропоцентрических теорий показал определенную их ограниченность, поскольку в них человек представляется «единичностью», на которую действуют различные среды, производя соответствующий социализирующий

эффект, выделяемые различными авторами среды берутся как отдельные «факторы» вне анализа связи между ними.

Экоцентрические (факторные) модели социальной среды представлены в работах Г.Спенсера, Р. Парка, Р.Д. Макензи, О.Д. Данкена, Р. Данлэпа, В. Кэттона, Д.Ж. Марковича, Ю.С. Мануйлова, В.А. Мальцева, Т.Г. Калачевой, С.А. Тихониной. Указание Г.Спенсера на возрастающую роль добавочной среды, идеи Р. Парка и Р.Д. Макензи о роли пространственных факторов в поведении сообществ, модель экологического комплекса Р. Данлэпа, рассуждения Данило Ж. Марковича о среде как факторном окружении человека, а также социологическая трактовка отношений между физической средой и социальным комплексом (по Р. Данлэпу, В. Кэттону) составляют методологическую основу диссертационного исследования.

Диссертант анализирует понятие среды в разнообразных трактовках, существующих в различных школах и направлениях социологии, так или иначе рассматривающих структуру общества, социальные процессы, социальное взаимодействие субъектов на различных уровнях социальной реальности. Проведенный анализ работ ученых (Г. Спенсер, П. Бурдьё, П. Сорокин, Т. Парсонс) показал, что социологи структурно-функционального направления исследуют взаимодействие индивида и социальной среды. У современных отечественных социологов (Ж.Т. Тощенко, Т.М. Дридзе, С.А. Тихонина и др.) в центре концепций среды находятся именно человек, его ценностные ориентации, интересы, мотивы. Обобщив трактовки понятия «социальная среда», диссертант приходит к выводу об объективности среды, проявляющейся через взаимодействие с деятельностным субъектом, о зависимости среды от активности субъекта и её управляемости, а также о том, что среда может выступать для субъекта ценностной данностью.

Изучение методологических подходов в гуманитарном знании к анализу социальной среды позволило автору определить эвристические возможности антропоцентрических и экоцентрических (факторных) моделей среды для диссертационного исследования. Антропоцентрические теории, будучи по сути своей психологическими теориями, отвечают на вопрос, какой должна быть среда, чтобы человек эффективно в ней развивался в соответствии со своими жизненными выборами. Экоцентрические модели, будучи концептуальными конструктами, отвечают на вопрос о том, как нужно управлять окружающей человека средой, чтобы человек эффективно реализовывал свои личные цели и цели сообщества, в которое он включен, в том числе и в профессиональное сообщество, в цели конкретной организации.

Во втором параграфе «Муниципальная служба как профессиональная деятельность» рассматривается муниципальная служба как профессиональная деятельность, поскольку специфические особенности профессии отражаются на качестве профессиональной среды в целом.

В целях социологического анализа муниципальной службы как профессиональной деятельности диссертант рассмотрел модели профессий и разработал авторскую модель профессии муниципального служащего.

Исходя из сравнения двух основных принципиальных моделей профессий (континентальной и англо-американской), ряды характеристик профессиональной деятельности были составлены в синтетическую модель профессии муниципального служащего, включающую наиболее значимые критерии отнесения к профессии: специальное образование, основной источник дохода, профессиональный габитус, порожденный профессиональной средой, а также функциональное содержание труда, освоенное субъектом. Параметры модели профессии нашли свое отражение в соответствующем институциональном и организационно-правовом обеспечении организации муниципальной службы. Предложенная диссертантом модель профессии муниципального служащего является одной из возможных, но обладает новизной, позволяющей в аналитических целях «сухие» нормы закона наполнить содержанием (табл. 1).

Таблица 1

Модель профессии муниципального служащего

№ п/п	Параметр	Содержание	Организационно-правовое обеспечение
1.	Специальное образование	- для замещения должностей муниципальной службы предъявляются квалификационные требования к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.	- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статья 9; - законы субъектов РФ о муниципальной службе; - типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы; - служебные контракты муниципальных служащих.

№ п/п	Параметр	Содержание	Организационно-правовое обеспечение
2.	Профессиональная деятельность - основной источник дохода	- законодательно закреплено денежное муниципальное содержание, являющееся источником дохода.	- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьи 10, 14; - законы субъектов РФ о муниципальной службе
3.	Профессиональный габитус, порожденный профессиональной средой	- члены профессионального сообщества обладают общими ценностями, формируется профессиональная этика муниципальных служащих; - в России существуют профессиональные ассоциации муниципальных служащих, - формируется идеология профессионализма муниципальных служащих, направленная на служение интересам местного сообщества.	- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статьи 4, 12, 13, 14; - Правила внутреннего трудового распорядка, действующие в местных администрациях муниципальных образований; - Этический кодекс муниципальных служащих; - Кодекс чести мэра России.
4.	Функциональное содержание труда, освоенное субъектом	- профессия муниципального служащего носит комплексный синтетический характер; содержанием профессиональной деятельности муниципальных служащих являются разработка и принятие управленческих решений, направленных на эффективное решение вопросов местного значения; - профессиональная деятельность направлена на обеспечение функционирования системы местного самоуправления, на удовлетворение публично-правовых интересов местного сообщества, на выполнение задач, имеющих общедифференциальное значение.	- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьи 14-18, 19-21; - Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», статья 12; - должностные инструкции муниципальных служащих.

Проанализировав параметры, представленные в модели профессии муниципального служащего, диссертант пришел к выводу, что внутри профессиональной группы, «оформленной» в социальную организацию, развивается специфическая среда. В ней отражаются особенности профессиональной деятельности муниципальных служащих, складываются и проявляются элементы профессиональной субкультуры и

соответствующих ей способов и методов общения, символических действий, создаются коллективные представления, нормы, ценности, которые предъявляются членам организации и воздействуют на их поведение.

В третьем параграфе «Профессиональная среда муниципальной службы: функции, структура, ценностно-нормативная сущность» рассматриваются функции и структура профессиональной среды муниципальной службы, анализируются её ценностно-нормативная сущность. Диссертант обосновывает необходимость рассмотрения профессиональной среды муниципальной службы в качестве объекта управления, указывает на особое значение факторов внутренней профессиональной среды в ряду разного рода социальных факторов, так как субъекту управления (руководителям органов местного самоуправления) они помогают решать проблемы муниципальной службы или наоборот тормозят их решение.

Профессиональная среда как разновидность социальной среды многокомпонентна и в силу этого многофункциональна. В результате чего диссертант определяет профессиональную среду муниципальной службы как *разновидность социальной среды, основные функции которой преломляются и реализуются в процессе конкретной профессиональной деятельности муниципальной службы и профессионального взаимодействия муниципальных служащих*. Опираясь на парадигму функционального анализа Р.Мертона, автор рассмотрел адаптационную, интегрирующую, информационную, ценностно-нормативную (регулирующую), мотивационно-стимулирующую и социализирующую функции профессиональной среды муниципальной службы.

В диссертационном исследовании была принята за основу концепция профессиональной среды, в рамках которой её структура рассматривается как совокупность основных подпространств: административной; профессионально – деятельностной и ментальной составляющих. Под внутренней профессиональной средой автор понимает профессиональную среду, которая складывается в рамках конкретной профессиональной организации.

Диссертант подчеркивает, рассматривая в качестве объекта управления внутреннюю профессиональную среду конкретного органа местного самоуправления, целесообразно вести речь о целенаправленном, осознанном и организованном изменении параметров среды. Автор также делает предположение, что субъект управления, изучая и осознавая факторы внутренней профессиональной среды, получит качественно иную информацию о причинах возникновения проблем. Затем, организовав «мягкое»

опосредованное управленческое воздействие, субъект управления сможет устранить причины возникновения проблем, поскольку подчиняющее влияние среды значительнее, естественнее, чем прямое действие управляющего субъекта. С помощью формирования и изменения определенных параметров внутренней профессиональной среды, возможно организовать опосредованное управление процессами, происходящими в организации.

В параграфе рассматривается понятие «норма», поскольку именно в рамках профессиональной среды формируются условия профессиональной деятельности и профессиональной самореализации специалистов, регулируемые соответствующими нормами. Норма профессиональной среды определяется как пределы профессиональных отношений и взаимодействий, в которых с той или иной степенью эффективности они способствуют достижению профессиональных целей как личности, так и соответствующего профессионального сообщества.

Автор приходит к выводу о зависимости качества профессиональной среды, оформленной конкретными нормами, от того, как построены нормы, как они артикулированы, т.е. как они донесены до сознания индивида, профессионального сообщества, как, насколько и в какой мере они реализуются в профессиональной деятельности для достижения профессиональных целей. Однако проблема заключается и в том, что требования норм по-разному воспринимаются отдельными личностями и по-разному влияют на них. Проанализировав понятие «нормы», функции социальных норм, автор определил, что в рамках данной концепции мерилом, масштабом является не норма, а степень ее освоения определяется через измерение индивидуального или группового (типологического) нормосознания, т.е. освоения и присвоения нормы.

Вместе с тем профессиональная среда предоставляет индивиду не только набор профессиональных норм, но и систему ценностей, освоение которых способствует развитию его внутреннего потенциала и профессионализма. Поэтому автор склонен рассматривать ценностно-нормативную сущность внутренней профессиональной среды, которой присущи нормативность, а также специфические ценностные ориентации муниципальных служащих. В диссертационном исследовании для описания ценностей, сформированных во внутренней профессиональной среде муниципальной службы, были выделены три вида ориентаций: ориентация на профессиональную деятельность, ориентация на вознаграждение за работу и ориентация на карьеру. Диагностика ценностных ориентаций муниципальных служащих выявила определенные недостатки административной, профессионально – деятельностной и ментальной составляющих внутренней профессиональной среды.

Принимая во внимание определение ценностей как фундаментальных норм, в контексте исследования на основе указанных видов ценностных ориентаций были выделены следующие группы норм внутренней профессиональной среды органов местного самоуправления:

- нормы, регламентирующие эффективность и результативность профессиональной деятельности муниципальных служащих;
- мотивационно-стимулирующие нормы;
- нормы, регламентирующие профессиональное развитие и должностное перемещение муниципальных служащих.

Анализируя профессиональную среду муниципальной службы, автор постулирует: от того, каким образом сформирована профессиональная среда муниципальной службы, какие реализует функции, зависят результат освоения муниципальными служащими профессиональных ценностей и норм, их профессиональное развитие, а также эффективность их профессиональной деятельности. В силу сказанного выше, диссертант полагает: для того, чтобы обеспечить успешное достижение органами местного самоуправления своих целей, следует изучать и анализировать профессиональную среду муниципальной службы, оптимально использовать методы опосредованного (косвенного) управления персоналом органов муниципального управления, целенаправленно организовывая комплекс влияний и условий для повышения эффективности деятельности муниципальных служащих.

Вторая глава «Эмпирический анализ освоения внутренней профессиональной среды муниципальной службы» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Диагностика нормообраза внутренней профессиональной среды муниципальной службы» приведены результаты социологической диагностики нормообраза внутренней профессиональной среды муниципальной службы. Цель проведенной диссертантом диагностики - оценка профессиональной среды муниципальной службы с точки зрения её восприятия муниципальными служащими как ценностно-нормативного комплекса. В рамках социологического исследования, проведенного среди 536 муниципальных служащих Нижегородской области, диагностировалось оценочное восприятие и освоение профессиональной среды в трех её основных измерениях: административно-управленческом, профессионально-деятельностном и ментальном. Сделан вывод о том, что выявленный в исследовании нормообраз административно-управленческой, профессионально-деятельностной и

ментальной составляющих профессиональной среды в органах муниципальной службы указывает на недостаточное влияние этих составляющих на профессиональную деятельность и профессиональное развитие кадров муниципальной службы и в целом – на создание активной и созидающей профессиональной среды.

На рисунке 1 автором представлена трехфакторная модель выявленного нормообраза рассматриваемой профессиональной среды, полученная методом факторного анализа. Здесь первый фактор (F1) дает нормообраз административно-управленческой составляющей и её оценку различными группами респондентов, второй фактор (F2) – нормообраз профессионально-деятельностной составляющей профессиональной среды и её оценку различными группами респондентов, третий фактор (F3) – нормообраз ментальной составляющей профессиональной среды и её оценку различными группами респондентов. На рисунке координаты этого фактора даны в скобках.

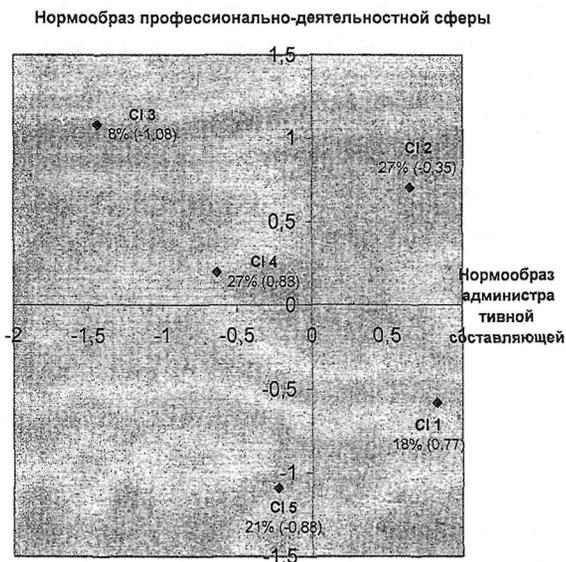


Рисунок 1. Типология нормообразов профессиональной среды муниципальной службы (в скобках указаны значения координат ментальной составляющей профессиональной среды)

В соответствии с четырьмя типологическими пространствами модели (квадранты I, II, III и IV) были выделены четыре обобщенных типа образа профессиональной среды в оценках муниципальных служащих.

Квадрант I. Сюда входят муниципальные служащие, высоко оценивающие условия реализации своих профессиональных устремлений и возможностей, а также роль административно-управленческой составляющей в реализации данных возможностей. Этот тип нормообраза профессиональной среды муниципальной службы можно назвать позитивным по оценкам профессионально-деятельностной составляющей и по отношению к управленческой составляющей. Размер группы составляет 27% всех респондентов.

Квадрант II. Он образован положительными оценками профессионально-деятельностной составляющей и отрицательными оценками - административно-управленческой составляющей. Это профессионально активный, но критический настроенный тип муниципальных служащих в отношении административно-управленческого фактора профессиональной среды, т.е. нормообраз этого фактора отрицательный. Тип в целом составляет 35%.

Квадрант III. Представителей этого типологического подпространства можно назвать «отчужденными», ибо нормообраз профессиональной среды в их оценках отрицателен по всем рассматриваемым её параметрам: административно-управленческому, профессионально-деятельностному и ментальному. Причем следует заметить, что сюда входит каждый пятый муниципальный служащий (21%).

Квадрант IV. Респондентов, входящих в это типологическое подпространство, можно назвать либералами: при отрицательном образе профессионально-деятельностной составляющей профессиональной среды у них сформирован позитивный образ административно-управленческой и ментальной составляющих. Размер группы составляет 18% всех респондентов.

Становится очевидным, что освоение и восприятие муниципальными служащими нормообраза профессиональной среды, а также процессы адаптации и интеграции их во внутреннюю профессиональную среду хотя и носят индивидуальный характер, но обладают вполне определенной типологией. У муниципальных служащих есть две возможности в построении своего поведения во внутренней профессиональной среде органов муниципальной службы. С одной стороны, они свободны в выборе форм поведения: принимать или не принимать нормы, существующие во внутренней профессиональной среде; с другой – они могут принимать или не принимать ценности

профессиональной деятельности, сформированные во внутренней профессиональной среде. Таким образом, профессиональная среда становится средством управления эффективностью профессиональной деятельности и профессиональным развитием муниципальных служащих при надлежащих значениях ее параметров, коими являются ценности и нормы.

Во втором параграфе «Основные направления формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы» на основе результатов проведенной социологической диагностики внутренней профессиональной среды муниципальной службы диссертант рассматривает основные направления формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы, включающие в себя средообразующие технологии. Средообразующие технологии являются исполнительным механизмом воздействия субъекта управления (здесь имеются в виду руководители органов местного самоуправления) на объект управления - внутреннюю профессиональную среду муниципальной службы (Рис. 2).



Рис. 2. Управление формированием и развитием внутренней профессиональной среды муниципальной службы

Автор исходит из того, что средообразующие технологии, по сути своей являясь социальными технологиями, представляют собой технологии формирования следующих норм внутренней профессиональной среды муниципальной службы:

- 1) норм, регламентирующих эффективность и результативность профессиональной деятельности муниципальных служащих;
- 2) мотивационно-стимулирующих норм;
- 3) норм, регламентирующих профессиональное развитие и должностное перемещение муниципальных служащих.

К первому направлению формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы, способствующему формированию норм, регламентирующих эффективность и результативность профессиональной деятельности муниципальных служащих, были отнесены такие средообразующие технологии, как а) регламентация/стандартизация деятельности муниципальных служащих; б) технологии командной работы и технологии проектного управления; в) технологии, направленные на организацию системы взаимодействия внутренней профессиональной среды муниципальной службы с внешней средой; г) совершенствование организационной культуры, содержащей идеологию общественного служения и социальной ответственности муниципальных служащих; д) разработка и внедрение норм профессиональной этики и стандартов поведения муниципальных служащих; е) формирование благоприятного социально-психологического климата в органах муниципального управления.

Второе направление формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы нацелено на формирование мотивационно-стимулирующих норм, оно может быть реализовано посредством средообразующих технологий: технологии материального стимулирования и нематериальной мотивации муниципальных служащих, технологии формирования благоприятного социально-психологического климата в органах местного самоуправления и технологии оценки профессиональной деятельности муниципальных служащих, релевантной её целям и задачам.

Третье направление формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы, способствующее формированию норм, регламентирующих профессиональное развитие и должностное перемещение муниципальных служащих, может быть реализовано посредством средообразующих технологий: а) формирование кадрового резерва и организации работы с ним; б) управление знаниями в органах

муниципальной службы; в) информационно-коммуникационные технологии муниципального управления.

В третьем параграфе «Роль дополнительного профессионального образования в формировании и развитии внутренней профессиональной среды муниципальной службы» диссертант сформулировал проблемы кадрового обеспечения муниципальной службы в Российской Федерации, обусловленные качеством профессионально-деятельностной и ментальной составляющих профессиональной среды органов местного самоуправления. Автор подчеркивает, что в ряду средообразующих технологий дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих является одним из важнейших инструментов формирования и развития внутренней профессиональной среды муниципальной службы. Являясь средообразующей технологией, оно, как правило, осуществляется во внешней среде по отношению к внутренней профессиональной среде муниципальной службы, а именно в специализированных обучающих организациях.

Роль дополнительного профессионального образования в формировании и развитии внутренней профессиональной среды муниципальной службы автор рассматривает на примере Системы работы государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Волго-Вятская академии государственной службы по подготовке кадров муниципальной службы Нижегородской области, анализирует опыт академии в сфере дополнительного профессионального образования муниципальных служащих. Диссертант приходит к выводу, что дополнительное профессиональное образование как средообразующая технология повышает адаптивность внутренней профессиональной среды муниципальной службы к изменяющимся условиям внешней социальной среды, осуществляет передачу муниципальным служащим ценностей и социальных установок, норм поведения, активизирует информационно-социальные взаимодействия муниципальных служащих, влияющие на их профессиональную деятельность и профессиональное развитие.

Осмысление подходов к конструированию внутренней профессиональной среды муниципальной службы дает основание сделать вывод, что проблемы освоения муниципальными служащими профессиональной среды, её формирование и развитие в органах муниципальной службы повышают требования к руководителям, к уровню их управленческой компетенции. Поскольку сегодня востребованы такие управленческие качества кадров муниципальной службы, как стратегическое мышление и планирование, умение работать с ориентацией на конкретный результат, высокая ответственность и профессионализм, владение современными информационными технологиями, полагаем,

что развитие таких высокопрофессиональных муниципальных служащих во многом зависит от качества внутренней профессиональной среды и степени её позитивного освоения.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы диссертационного исследования и рекомендации.

Основное содержание диссертационной работы отражено в следующих публикациях:

Публикация в издании, рекомендованном ВАК РФ

1. Руденко, А.В. Оценка успешности профессиональной деятельности муниципальных служащих / А.В. Руденко // Социология власти. - 2007.- № 7. – С. 96-101. (05, п.л.)

Статьи в сборниках

2. Руденко, А.В. О ценностях профессиональной деятельности муниципальных служащих / А.В. Руденко // Современный этап реформирования системы государственной власти и местного самоуправления: материалы международной конференции УрАГС 24-25 ноября 2006 года. – Екатеринбург: УрАГС, 2006. - С. 232-233. (0,1 п.л.).

3. Руденко, А.В. О подготовке кадров муниципальной службы в условиях реформы местного самоуправления / А.В. Руденко // Проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней властей в современной России: Материалы II региональной научно-практической конференции.- Чебоксары, «Новое время», 2006. С. 106-108. (0,1 п.л.).

4. Руденко, А.В. Кадровая политика как фактор формирования профессиональной среды государственной службы / А.В. Руденко // Труды молодых ученых и аспирантов. – Вып. 6/ Науч. ред. Б.П. Шулыгин, А.Н. Мальцев. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2006. - С. 95-96. (0,1 п.л.).

5. Руденко А.В. Об ответственности органов местного самоуправления и подходах к социально-экономическому развитию городских поселений / А.В. Руденко // Устойчивое развитие города: проблемы и решения: Материалы науч.- практ. конф. 10 дек. 2005 г.- Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2006. - С. 292-295. (0,2 п.л.).

6. Руденко, А.В. Школа муниципального служащего в системе подготовки кадров органов местного самоуправления / А.В. Руденко // Исторический опыт, состояние и пути развития системы подготовки кадров для государственного и муниципального управления России: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. - Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2007. - С. 97-99. (0,1 п.л.).

7. Руденко, А.В. Муниципальная кадровая политика: проблемы эффективного управления муниципальной службой / А.В. Руденко // Партнерство государства и гражданского общества в реализации административной, политической и образовательной реформ в России: Сборник статей по итогам международной конференции / Сост. И.Д. Тургель. - Екатеринбург: УрАГС, 2007. - С.154-156. (0,1 п.л.).
8. Руденко, А.В. К вопросу о ценностях профессиональной деятельности муниципальных служащих / А.В. Руденко // Труды молодых ученых и аспирантов. – Вып. 7/ Науч. ред. А.В. Дахин. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2007. – С. 203-205. (0,1 п.л.).
9. Руденко, А.В. Разделы II, V / И.А. Газиева., Т.Г. Калачева, В.А. Мальцев, А.В. Руденко, Е.Н. Татаурова, С.А. Тихонина // Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих: социокультурная концепция: монография.- Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос.службы, 2007. – С. 25-35, 98-125. (1,7 п.л.).
10. Руденко, А.В. Организация стажировки муниципальных служащих / А.В. Руденко // Роль системы образования в обеспечении устойчивого развития города: Материалы науч.-практ. конф. 12 дек. 2007 г. – Н.Новгород: Изд-во ВВАГС, 2008. - С. 88-92. (0,2 п.л.).
11. Руденко, А.В. Взаимодействие муниципальной службы с местным сообществом // Реформа местного самоуправления: исторический опыт и современность: сб. материалов всерос. заоч. конф. (март 2008). – Магнитогорск: МаГУ, 2008. - С.125-127. (0,1 п.л.).
12. Руденко, А.В. О готовности муниципальных образований к новому этапу муниципальной реформы (по результатам социологического опроса) / А.В. Руденко // Российские регионы на современном этапе: культура, политика, экономика, управление: Материалы V региональной научно-практической конференции.- Чебоксары: «Новое время», 2009. С. 152-157. (0,2 п.л.).
13. Руденко, А.В. Особенности организационной культуры муниципальной службы / А.В. Руденко // Труды молодых ученых и аспирантов. – Вып. 8/ Науч. ред. А.В. Дахин. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2009. – С. 103-105 (0,1 п.л.).
14. Руденко, А.В. О ценностно-нормативной сущности внутренней профессиональной среды муниципальной службы / А.В. Руденко // Личность – среда - управление: Материалы региональных научно-педагогических чтений НИРО (19 марта 2009 г.). - Н. Новгород: Нижегородский гуманитарный центр, 2009.- С. 91-93. (0,1 п.л.).

Отпечатано с готового оригинала-макета в ООП Волго-Вятской академии гос. службы

Лицензия ИД № 04568 от 20 апреля 2001 г.
Лицензия ПД № 180140 от 8 октября 2001 г.

Подписано в печать 12.08 09.
Формат 60*84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Уч.-изд. л.1,0. Тираж 100 экз. Зак. 5662.

Издательство Волго-Вятской академии государственной службы
603950, Нижний Новгород-292, пр. Гагарина,46
тел./факс: (831) 412-33-01