



005004557

На правах рукописи

**МУХАМЕТЖАНОВА ВИНЕРА САЯРОВНА**

**ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ:  
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ОЦЕНКИ  
(НА ПРИМЕРЕ г. МОСКВЫ)**

Специальность:  
22.00.08. – Социология управления

**- 1 ДЕК 2011**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Москва  
2011

Работа выполнена на кафедре социологии факультета гуманитарных и социальных наук ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов»

**Научный руководитель** доктор философских наук, профессор  
**ЦВЫК Владимир Анатольевич**

**Официальные оппоненты** доктор социологических наук, профессор  
**МАГОМЕДОВ Керем Османович**  
(Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации)

кандидат политических наук  
**ПОПОВ Сергей Иванович**  
(Муниципальное образование Коньково г. Москвы)

**Ведущая организация** **Институт социологии РАН**  
(Центр комплексных социальных исследований)

Защита диссертации состоится 22 декабря 2011 г. в 14:00 на заседании Диссертационного совета Д 212.203.31 в Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10/2, ауд. 415.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «17» ноября 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета д.с.н.



Л.Ю. Бронзино

## Актуальность темы исследования

Современный этап развития российского общества характеризуется, прежде всего, изменениями в социально-стратификационной структуре, обусловленными не только распределением материально-финансовых и престижных ресурсов, но и формированием новых мотивационных и ценностных систем в контексте профессионального потенциала общества в целом и его отдельных профессиональных групп в частности. В социально-политической сфере подобные трансформации статусных позиций и ценностных приоритетов наиболее ярко проявляются и имеют наибольший социальный резонанс в тех профессиональных группах, которые в первую очередь становятся частью и активным субъектом реализации общественных изменений, претворяя в жизнь реформы на локальном уровне, обеспечивая жизнедеятельность местных сообществ – муниципальных служащих. Эффективность местного самоуправления определяется профессионализмом, деловыми и личностными качествами муниципальных служащих, которые, по сути, становятся основным субъектом претворения в жизнь социальных и политических преобразований в нашем обществе. Вот почему анализ логики формирования профессионального потенциала муниципальной службы в современной России представляет собой важную исследовательскую задачу, имеющую не только теоретическое, но и прикладное значение.

Складывающаяся сегодня в сфере российского государственного и муниципального управления ситуация характеризуется высоким уровнем сложности по причине частого отсутствия всеобъемлющих, внятных, четких, непротиворечивых и однозначно интерпретируемых документально зафиксированных инструкций, регламентирующих права и обязанности государственных и муниципальных служащих. Эта проблема требует быстрого разрешения, поскольку, с одной стороны, достижение стабильности и обеспечение устойчивого развития общества связаны, прежде всего, с формированием эффективной системы управления на федеральном, региональном и местном уровнях, с другой – эффективное местное самоуправление является ключевым элементом качественной трансформации всей российской политической системы. Уровень развития местного самоуправления – один из основных показателей демократизации общества, определяющий степень заинтересованности и активности участия граждан в общественной жизни и социальном управлении.

Становление системы местного самоуправления невозможно без достижения высокого уровня профессионализма в работе муниципальных служащих. В настоящее время российская муниципальная служба находится на стадии поиска и апробирования новых форм и методов своей организации, однако в государственном, исследовательском и публицистическом дискурсах достигнут консенсус в понимании того, что, независимо от предлагаемых и уже используемых форматов работы муниципальной службы, ее эффективное функционирование напрямую зависит от кадрового потенциала – социально-профессиональной группы муниципальных служащих.

Большинство социологических исследований, посвященных проблемам становления муниципальной службы в российском обществе, тематически фокусируется на следующих моментах: каковы позиции данной профессиональной группы в социально-стратификационной структуре и факторы, таковые детерминирующие; каков социально-демографический портрет современного муниципального служащего (его типичные гендерные, образовательные, семейные, профессиональные и прочие характеристики); каковы основные мотивы выбора муниципальной службы в качестве своего профессионального поприща или же, наоборот, отказа от него в свете сложив-

шейся в России сегодня модели административно-территориального деления и распределения налогово-бюджетной базы; и др. Результаты социологических исследований, затрагивающих вопросы формирования профессиональных компетенций муниципальных служащих в рамках становления системы местного самоуправления в Российской Федерации, показывают, что лица, замещающие выборные и назначаемые должности, далеко не всегда соответствуют требованиям таковых – дефицит профессиональных навыков приводит к низкой эффективности принимаемых ими управленческих решений, что дискредитирует муниципальную службу в глазах населения, которое и так не испытывает особого доверия ко всем уровням власти и придерживается крайне ограниченных ожиданий в отношении муниципальных структур управления.

Остро стоящий в сфере муниципального управления вопрос профессионализации служащих не сводится только к овладению ими особыми компетенциями, т.е. специальными знаниями, навыками и опытом управленческой деятельности, которые могут и должны применяться в выполнении муниципальных служащими своей работы. Важный компонент профессиональной компетентности муниципальных служащих составляют этические принципы: работники-управленцы непосредственно взаимодействуют с людьми и должны знать, учитывать и соответствовать ожиданиям общественности в отношении своей профессиональной деятельности. Тем не менее при всей своей научной значимости этический компонент профессионализма муниципальных служащих до сих пор не стал предметом специального социологического рассматривания.

Изучение в заданном ракурсе самооценок представителей ряда муниципалитетов города Москвы позволит на конкретном эмпирическом материале выявить проблемы, стоящие на пути совершенствования профессиональных качеств муниципальных служащих, и наметить пути актуализации этических основ их профессиональной деятельности в органах местного самоуправления. Кроме того, обращение к проблематике профессиональной этики дает возможность сквозь призму оценок муниципальными служащими собственной деятельности, работы своих коллег и общественных ожиданий в сфере местного самоуправления обозначить степень понимания управленческими кадрами специфики собственной работы с учетом регламентирующих ее писаных и неписаных этических принципов и реальных условий их воплощения в жизнь. Таким образом, изучение основных черт делового поведения типичного для современного российского общества муниципального служащего в системе местного самоуправления в социологическом аспекте позволит выработать научные и практические рекомендации, полезные не только исследователям, но и представителям московского правительства, мэрии, префектур и управ, внутригородских муниципальных образований, осуществляющих муниципальную политику города Москвы.

### **Степень научной разработанности проблемы**

Проблемы профессионализма и его этических оснований недостаточно изучены в современной научной литературе. Несмотря на то, что термины «профессионализм» и «профессионал» сегодня являются общеупотребительными, а выражение «будущее – за профессионалами» стало ходовым клише в общественно-политическом дискурсе, специальных социологических работ, посвященных комплексному теоретико-методологическому и методико-эмпирическому анализу феномена профессионализма практически нет. В немногочисленных работах рассматриваются лишь отдельные аспекты становления и развития профессионализма в конкретных видах трудовой деятельности (обычно это утрачивающие свое значение или, наоборот, только возника-

ющие профессиональные ниши, где профессионализация затруднена по причинам ответственности потери и пока еще несформированности нормативно-компетентностной базы).

Профессионализм в целом, как обобщенная категория, характеризующая особенности трудовой деятельности и пригодности к ней, до сих пор не стал предметом специального систематического социологического анализа, хотя его всестороннее изучение как важного и знакового для современной эпохи социокультурного феномена является предпосылкой и необходимым условием практического решения проблем, связанных с разработкой и реализацией программ развития российской обществу, прогнозирования и проектирования его социальной динамики. Разработка теоретических и практических основ профессиональной деятельности муниципальных служащих дополнительно усложнена тем, что вопросы профессионализма в сфере муниципального управления и его нравственных оснований не получили должного внимания в социологии управления – соответствующие исследования обычно проводятся с опорой на менеджералистские подходы, которые существенно искажают логику функционирования муниципальной службы как, прежде всего, социально-правового института.

С учетом всего вышесказанного, диссертационная работа базируется на следующих группах библиографических источников. Во-первых, это законодательные и административные документы, регулирующие и регламентирующие профессиональную деятельность государственных чиновников и муниципальных служащих<sup>1</sup>, а также экспертные оценки их эффективности в методологическом и практическом плане<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 26.01.2009. – № 4; Федеральный закон №58-ФЗ от 25.05.2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/popular/gosszluzh/>; Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 28.08.1995. – №35; Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [http://www.consultant.ru/online/base/?req=docbase=LAWn=113646/](http://www.consultant.ru/online/base/?req=docbase=LAWn=113646;); Федеральный закон №25-ФЗ от 02 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=docbase=LAWn=113612/>; Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (Протокол №21) // [http://www.economy.gov.ru/minec/about/service/information/doc20110314\\_002/](http://www.economy.gov.ru/minec/about/service/information/doc20110314_002); Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденное Указом Президиума ВС РСФСР от 17.08.1982 // <http://lawtu.info/base19/part2/d19ru2109.htm>; Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 18.07.1991. – № 29; Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. «Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №1760 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 01.11.1993; Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 09 апреля 1990 г. // Свод законов СССР. – Т.1 – 1990; Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540485/>; Федеральная программа «Реформирование системы государственной службы Российской Федерации (2003-2005 гг.)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 47; Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.)» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 11; и др.

<sup>2</sup> См.: *Бабичев И.В.* Местное самоуправление вчера, сегодня завтра // *Полития*. – 2004. – № 1; *Бойков В.Э.* Профессиональная культура и этика государственных служащих // *Социология власти*. – 1997. – № 4-5; *Васильев В.И.* Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // *Журнал российского права*. – 2006. – № 3; *Граждан В.* О некомпетентности и бюрократизме в государственной службе // *Государственная служба*. – 2002. – № 1; *Граждан В.Д.* Сервисный характер государственной службы // *Государственная служба в современной России*. – М., 2003; *Егоров В.* Государственная власть и государственная служба в России: к новому качеству // *Государственная служба*. – 2006. – № 5; *Иванова С.А.* К вопросу о понятии муниципальной службы // *Российский юридический журнал*. – 2008. – № 5; *Камле-*

Во-вторых, работы, рассматривающие различные аспекты развития институциональных форм местного самоуправления в российской действительности и репрезентирующие самые разные дисциплинарные поля (исторические, социально-экономические, политологические, культурологические и пр.)<sup>3</sup>.

В-третьих, труды ведущих представителей социальной философии и социологии, посвященные анализу профессиональной занятости как одного из важнейших видов социальной самореализации человека. Так, различные подходы к выявлению оснований и сути профессиональной деятельности развиваются в традициях, заложенных еще К. Марксом, Ф. Энгельсом, Э. Дюркгеймом и М. Вебером<sup>4</sup>, согласно которым исторически сложившиеся формы общественного разделения труда обуславливают социальную потребность в специалистах, способных выполнять определенные виды профессиональной деятельности.

---

*ва В.В.* Профессиональная этика государственных служащих в условиях реформы государственной службы // Социология власти. – 2004. – №1; *Курбанов Р.Д.* Формирование нравственности и морали государственных служащих в Российской Федерации // Власть. – 2008. – № 1; *Литвинцева Е.А.* Кадровый корпус государственных служащих: социологические характеристики // Социология власти. – 2001. – № 2; *Лутвин С.Б.* Социальная трансформация и государственная бюрократия // Вопросы философии. – 2006. – № 2; *Лытов Б.* По службе честь // Государственная служба. – 2002. – № 2; *Мальцев Г.В.* Бюрократия как проблема права // Социология власти. – 2004. – № 1; *Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татаринова Л.Н., Чаннов С.Е.* Государственная гражданская служба в Российской Федерации. – М., 2006; *Моисеев А.В.* Государственная служба в Российской Федерации как социально-политический институт // Регионология. – 2007. – № 2; *Мяготин А.В.* Метаморфозы профессиональной морали государственного служащего // Власть. – 2007. – № 12; *Ожегова Я.В.* Социальное самочувствие муниципальных служащих региона // Регионология. – 2006. – № 4; *Омаров А.М.* Профессиональное развитие персонала государственной службы // Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. – М.: РАГС, 1966; *Пискотин М.* Страна нуждается в чиновничестве, заслуживающем доверия и уважения // Российская Федерация сегодня. – 2002. – № 2; *Рубцов В., Ларькин В.* Они к людям ближе, и проблем у муниципальных служащих больше // Служба кадров. – 2004. – № 3; *Рыбаков А.* Исполнительная власть как фактор развития российского общества // Власть. – 2002. – № 12; *Тимофеев Н.С.* Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2007; *Тихомиров Ю.А., Талатино Э.В.* О кодификации и кодексах // Журнал российского права. – 2003. – № 3; *Холод А.В., Субботина Ю.А.* Анализ управленческой культуры в организациях государственного и муниципального управления региона // Культура, управление, экономика, право. – 2005. – № 4; и др.

<sup>3</sup> См.: *Ананьев Б.Г.* К методологии профессионального поведения. – Л., 1931; *Ананьев Б.Г.* Человек как предмет познания. – Л., 1969; *Андреева И.В., Спивак В.А.* Организационное поведение. – М.: Дело, 2008; *Асеев В.Г.* Мотивация поведения и деятельности личности. – М.: Мысль, 1976; *Бонович Л.И.* Личность и ее формирование в детском возрасте. – М., 1968; *Бурдые П.* Социология политики. – М., 1993; *Валеев Д.Ж.* Происхождение морали. – Саратов, 1981; *Виллона В.К.* Психологические механизмы мотивации человека. – М., 1990; *Ильин В.В.* Социология как фундаментальная наука // Социологические исследования. – 1994. – № 3; *Ильин Е.П.* Сущность и структура мотива // Психологический журнал. – 1995. – № 2; *Карлофф Б.* Деловая стратегия. – М.: Экономика, 1991; *Кибанов А.Я., Захаров Д.К., Коновалова В.Г.* Этика деловых отношений. – М., 2008; *Ковалев В.И.* Мотивы поведения и деятельности. – М., 1988; *Коршунов А.М., Монтанов Б.В.* Диалектика социального познания. – М., 1988; *Макашин А.В.* Бюрократия как институт власти. – СПб., 1998; *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997; *Немировский В.Г.* Современная социология и российские культурные традиции // Социологические исследования. – 1994. – № 3; *Озобин М.Н., Павлов А.С.* Количественное планирование научно-технического прогресса. – М., 1975; *Плахов В.Д.* Социальные нормы. – М., 1985; *Радаев В.В., Шкартан О.И.* Социальная стратификация. – М., 1995; *Социальное управление / Под ред. В.И. Добренкова, И.М. Слепенкова. – М., 1994; Социально-психологический портрет инженера / Под ред. В.А. Ядова. – М., 1997; Трубников Н.Н.* О категориях «цель», «средство», «результат». – М., 1968; *Штомпка П.* Социология социальных изменений. – М., 1996; *Черкасов Г.Н.* Социальная эффективность: сущность и критерии // Социологические исследования. – 1978. – № 1; *Уткин Э.А., Кочеткова А.И.* Управление персоналом в малом и среднем бизнесе. – М.: Ахалис, 1996; *Филитов А.В., Литвишю В.К., Князев В.Н.* Производственная социология. – М.: ВШСК, 1989; и др.

<sup>4</sup> См.: *Вебер М.* Избранные произведения. – М., 1990; *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. – М., 1990; *Маркс К.* Сочинения. – Т. 46. – Ч. 1. – М., 1955; *Маркс К., Энгельс Ф.* Собрание сочинений. – Т. 23.

В ряде публикаций последних лет, например, в статьях и книгах Т.Г. Калачевой, А.С. Капто и В.А. Цыпка<sup>5</sup> предпринимаются попытки философского, социально-экономического и социологического анализа профессионализма, подчеркивается необходимость понимания его социальной, экономической и нравственной обусловленности, факторов формирования, роли в социокультурной динамике современного общества. Например, работа А.С. Капто «Профессиональная этика» раскрывает теоретико-методологические основания философского анализа профессионализма, определяет его суть и тенденции развития. Т.Г. Калачева, исследуя проблемы профессионализма государственных служащих, предложила социологически релевантную интерпретацию профессионализма и стратегию управления им в государственной службе. Монография В.А. Цыпка посвящена анализу профессионализма с позиций системного подхода, основанного на выделении и изучении его социальных и этического-психологических аспектов в историко-хронологическом и современном контекстах.

В рамках психологии профессий и активно развивающейся в последние годы акмеологии для изучения проблем профессионализации в современной социальной действительности важны труды А.А. Деркача, А.К. Марковой и Е.В. Селезневой<sup>6</sup>. В них систематизированы психологические компоненты профессионализма, всесторонне и тщательно проанализированы особенности системной организации сознания человека в процессе его профессионального развития, представлена имеющая важное методологическое значение для изучения профессиональных явлений классификация профессий. В рамках психологии профессий профессионализм рассматривается, прежде всего, сквозь призму функционально-психологических качеств субъекта деятельности и определяется как высший уровень знаний и умений человека, подразумевающий наличие сложной организации сознания. Несмотря на важность и эвристичность разработанной в данном дисциплинарном поле личностной модели профессионализма, за рамками подхода остаются социальная сущность явления, специфика профессионала как работника, принадлежащего к определенной социальной группе и включенного в определенную систему социальных связей.

Анализ социальной обусловленности профессиональной деятельности работника и факторов его социально-профессионального статуса представлен в целом ряде социологических работ, среди которых особое место принадлежит трудам П.А. Сорокина<sup>7</sup> о социальной мобильности и профессиональной стратификации общества. Современные авторы предпочитают рассматривать отдельные аспекты профессиональной деятельности и социально-профессионального статуса конкретных групп работников, делая акцент на возможностях социокультурного подхода в понимании нынешних стратификационных трендов (В.В. Радаев и др.) или на разработке особой дисциплинарной области – социологии труда (Д.Ж. Маркович, В.А. Ядов и др.)<sup>8</sup>.

Особое значение для диссертационной работы имеют исследования этических основ различных форм и направлений трудовой и профессиональной деятельности.

<sup>5</sup> См.: Калачева Т.Г. Профессионализм государственных служащих субъекта федерации: методологический и методический подход к анализу проблемы. – Нижний Новгород, 1998; Капто А.С. Профессиональная этика. – Ч. 1-2. – М., 1997; Цыпка В.А. Профессионализм: опыт социально философского анализа. – М.: Изд-во РУДН, 2004.

<sup>6</sup> См.: Деркач А.А., Кузьмина Н.В. Акмеология: пути достижения профессионализма. – М., 1993; Маркова А.К. Психология профессионализма. – М., 1996; Селезнева Е.В. Общая акмеология. – М.: РАГС, 2009.

<sup>7</sup> См.: Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. – М., 1992.

<sup>8</sup> См.: Маркович Д.Ж. Социология труда. – М., 1997; Социально-психологический портрет инженера / Под ред. В.А. Ядова. – М., 1977; Радаев В.В., Шкартан О.И. Социальная стратификация. – М., 1995; Ильин Е.П. Сущность и структура мотива // Психологический журнал. – 1995. – № 2; и др.

Например, в монографиях В.И. Бахштановского, А.С. Капто, Ю.В. Согомонова, В.А. Цыка и др.<sup>9</sup> раскрыты понятия прикладной и профессиональной этики, их специфика и функции, предложена теоретическая и эмпирическая интерпретация основных профессионально-этических категорий. В работах Г.В. Лазутиной, А.И. Турчинова, Э.А. Уткина и др.<sup>10</sup> рассмотрены проблемы самореализации личности в различных сферах профессиональной деятельности, обозначена специфика профессиональной морали, проанализирована нравственная мотивация труда. Отдельные вопросы профессионализма и профессиональной деятельности, главным образом их социально-психологические, социологические и этические аспекты, систематизированы в трудах зарубежных исследователей – Э. Гринвуда, А. Маслоу, Т. Парсонса и др.<sup>11</sup>

Детальный анализ содержательных и функциональных компонентов профессионализма современных муниципальных служащих представлен в работах таких авторов, как Г.В. Атаманчук, А.И. Ионова, С.Д. Мартынов, П.А. Ореховский, В.Л. Романов, Ю.А. Субботина, А.В. Холод, А.Я. Ульянова<sup>12</sup> и др.

И, наконец, в-четвертых, материалы, в которых отражены результаты социологических эмпирических исследований, в той или иной степени релевантные рассматриваемой в диссертации проблематике<sup>13</sup>.

### **Цель, задачи, объект и предмет исследования**

Актуальность тематики диссертации и ее недостаточная теоретическая и эмпирическая проработка продиктовали выбор цели и задач исследования.

**Цель диссертационной работы** – представить социологически верифицируемую модель характерного для современного российского общества муниципального служащего, сделав акцент на этических компонентах его профессиональной деятель-

<sup>9</sup> См.: *Бахштановский В.И., Согомонов Ю.В.* Прикладная этика. – Тюмень, 2001; *Капто А.С.* Профессиональная этика. – Ч.1–2. – М., 1997; *Профессиональная этика и нравственная культура.* – М., 1988; *Цыка В.А.* Профессионализм: опыт социально- философского анализа. – М.: Изд-во РУДН, 2004; и др.

<sup>10</sup> См.: *Лазутина Г.В.* Профессиональная этика журналиста. – М., 2000; *Турчинов А.И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы теории и практики. – М., 1998; *Уткин Э.А.* Этика бизнеса. – М., 2000.

<sup>11</sup> См., напр.: *Маслоу А.* Мотивация и личность / Пер. с англ. Т. Гутман, Н. Мухина и др. – СПб.: Питер, 2003; *Парсонс Т.* Система координат действий: культура, личность и место социальных систем // *Американская социологическая мысль.* – М.: Изд-во МГУ, 1994; *Greenwood E.* Attributes of a Profession. – L., 1957.

<sup>12</sup> См.: *Атаманчук Г.В.* Система государственного и муниципального управления. – М., 2005; *Атаманчук Г.В., Ионова А.И., Ульянова А.Я.* Этика и культура муниципального управления. – М.: Флинта, МПСИ, 2005; *Игнатов В.Г.* Государственная и муниципальная служба современной России в условиях административной реформы. – Ростов-на-Дону, 2006; *Мартынов С.Д.* Профессионалы в управлении. – Л.: Лениздат, 1991; *Романов В.Л.* Социальная ответственность муниципальной службы. – Майкоп–Ростов-на-Дону, 1999; *Холод А.В., Субботина Ю.А.* Анализ управленческой культуры в организациях государственного и муниципального управления региона // *Культура, управление, экономика, право.* – 2005. – № 4; и др.

<sup>13</sup> См., напр.: Аналитический доклад «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003 – 2008 гг.» // <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>; Исследование «Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опросов общественного мнения». 2003 // <http://www.zircon.ru/upload/File/russian/publication/4/041004.pdf>; Доклад Госсовета Российской Федерации «Местное самоуправление в России: современное состояние и перспективы развития». 2003 // <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>; «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I квартале 2011 года» // [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/issWWW.exe/Sig/d01/119.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/issWWW.exe/Sig/d01/119.htm); Этические основы профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих. – Самара: МГПУ, 2005; Исследовательский проект «Общество как фактор в развитии России», материал № 3 «Установки российского общества на перемены: три поколения». 2011 // <http://www.politcom.ru/print.php?id=12077>; *Суханова С.* Нет совести печальнее // *Итоги.* – 2010. – № 38; Кодекс этики и служебного поведения муниципальных служащих Российской Федерации (проект) // *Самоуправление.* – 2010. – № 2; *Белов В.* Самоуправление в условиях построения социального государства и гражданского общества // *Самоуправление.* – 2010. – №3. «Муниципальная реформа: что сделано и куда двигаться дальше?». 2008 // <http://www.politcom.ru/print.php?id=6330>; *Рогозина Л.* Главы городов оценивают муниципальную реформу. 2007 // [http://www.urbanecomics.ru/publications/?mat\\_id=386](http://www.urbanecomics.ru/publications/?mat_id=386); и др.

ности. Соответственно, **объектом исследования** выступает профессиональная деятельность муниципальных служащих в контексте социолого-управленческого анализа эффективности их работы. **Предметом** служат социологически фиксируемые морально-этические и ценностно-нормативные элементы профессионализма муниципальных служащих.

Логiku структурирования диссертационной работы определяет следующая **гипотеза**: общие принципы профессиональной деятельности и ответственности муниципальных служащих перед местным сообществом и обществом в целом регламентируются не только формальным образом (федеральным и местным законодательством, комплексом должностных инструкций и кодифицированных правил поведения данной социально-профессиональной группы), но и неформально – системой этических ценностей, норм и ожиданий общественного мнения в отношении наиболее «близких» населению представителей власти (субъектов социального управления), которые вполне могут получить свое формальное выражение в этических кодексах поведения муниципальных служащих и не вызовут в этом формате возражений и противодействия с их стороны. В этом смысле процесс становления и институционализации местного самоуправления в российском обществе пока еще носит частично незавершенный характер: муниципальные служащие прекрасно осознают, каковы ожидания общественности в отношении их профессиональной деятельности, однако не в состоянии соответствовать таковому по причине отсутствия необходимых полномочий и финансовых ресурсов.

Для достижения поставленной цели и проверки гипотезы в диссертации были сформулированы и решены следующие **задачи**:

1. Систематизированы исторические вехи профессионализации труда как объективного процесса и в контексте своего научного осмысления.
2. Обозначены нравственно-этические аспекты профессионализма как важный элемент теоретической и эмпирической интерпретации данного понятия, доступный фиксации социологическими методами.
3. Показана специфика профессионализма в управленческой деятельности на примере содержательных и функциональных характеристик муниципальной службы как базового института социального управления.
4. Представлены основные этапы и проблемы становления муниципальной службы в современном российском обществе в контексте оценок состояния и перспектив развития профессионализма служащих органов местного самоуправления (обозначено предметное поле социологического анализа профессиональной деятельности муниципальных служащих).
5. Показаны возможности эмпирической социологической оценки профессионализма (и профессиональной этики) муниципальных служащих (в том числе на примере собственного исследовательского проекта).

### **Теоретико-методологические и эмпирические основы диссертации**

**Теоретико-методологический базис работы** составили принципы научной объективности, позволяющей рассмотреть обозначенные в предмете диссертации аспекты как комплексную систему, анализируя эмпирические факты, статистические данные и теоретические концепты в их совокупности и взаимосвязи; и методы системно-структурного анализа в сочетании с институциональным и компаративистским подходами, позволившие проследить процесс генезиса, становления и развития профессионализма (в том числе на примере конкретной социально-профессиональной

группы муниципальных служащих) в его взаимосвязи с другими феноменами социально-экономической и политической жизни российского общества.

В качестве **эмпирической базы диссертационного исследования** выступили:

- утратившее свою силу и действующее федеральное и региональное законодательство, определяющее статус, принципы организации, функционирования, финансирования и профессионализации органов местной власти;
- опубликованные аналитические доклады по результатам реферативных обзоров и мониторинговых исследовательских проектов по релевантным проблематике диссертации тематикам: доклад Института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003 – 2008 гг.»; результаты исследования «Граждане оценивают местное самоуправление: итоги опросов общественного мнения», проведенного Исследовательской группой ЦИРКОН с апреля по июнь 2003 г. совместно с Институтом экономики города в рамках программы «Социально-экономическое развитие и управление на местном уровне: новое качество роста», осуществляемой при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID); итоги проекта «Государственные служащие: самооценка эффективности, деловых и нравственных качеств», проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в марте – апреле 2010 г.; доклад Госсовета РФ, проведенного в 2003 г. по теме «Местное самоуправление в России: современное состояние и перспективы развития»; статистические данные Госкомстата РФ на период с 2003 по 2010 г. по административно-территориальному делению муниципальных образований и количественным показателям развития местного самоуправления; результаты социологического исследования Самарского филиала Московского педагогического государственного университета (МПГУ) в 2005 г. «Этические основы профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих»; экспертные оценки, опубликованные в 2008 г. Центром политических технологий, по проекту «Муниципальная реформа: что сделано и куда двигаться дальше?»; результаты исследовательского проекта «Установки российского общества на перемены: три поколения», презентованные Центром политических технологий в апреле 2011 г., и др.;
- аналитические материалы по вопросам развития местного самоуправления и перспективам профессионализации муниципальной службы, опубликованные в научной и публицистической литературе за период 2003 – 2011 гг.;
- собственное эмпирическое исследование «Этические основы профессиональной деятельности муниципальных служащих», проведенное в 2011 г. методом сплошного анкетирования среди сотрудников муниципалитетов внутригородских муниципальных образований Южное и Северное Бутово города Москвы и студентов старших курсов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» на факультете гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

### **Научная новизна исследования**

**Научная новизна диссертации** определяется следующими аспектами:

- работа является первым комплексным социологическим исследованием этических аспектов профессиональной деятельности муниципальных служащих;

- в диссертации в социологическом контексте обозначены границы экстраполяции этических норм делового поведения работников органов местного самоуправления, заданные исторически сложившейся практикой и возможностями эмпирической интерпретации и операционализации понятия «профессионализм» в управленческой деятельности;
- обозначены и проанализированы нерешенные проблемы регулирования норм этического поведения в управленческих структурах (на примере муниципального уровня);
- введен в научный оборот новый эмпирический материал, который может быть интересен не только социологам, но и другим специалистам социально-гуманитарной сферы в теоретико-методологическом и прикладных аспектах – изучения этических элементов профессионализма различных управленческих (и шире – социально-профессиональных) групп.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Важнейшей характеристикой развития личности, обеспечивающей ее способность к продуктивному, творчески-созидательному труду, является профессионализм как соответствие знаний, умений, навыков и, что принципиально важно, ценностно-нормативной системы человека уровню общественных ожиданий от его профессии. Профессионализм зарождается с возникновением и институционализацией профессиональной дифференциации труда, и на ранних стадиях своего развития формируется, прежде всего, знаниево-умельческими элементами работы; в современном обществе основой профессионализма, наряду с соответствующими знаниями, умениями и навыками, становятся ценностно-нормативные, этические приоритеты личности, позволяющие ей выбирать оптимальные форматы выполнения своих профессиональных обязанностей.
2. Явление профессионализма в истории человечества расширялось вслед за усложнением социальной структуры, созданием новых условий для самореализации человека, изменением отношения к труду и его субъектам в различных общественных системах. Итогом пройденного профессионализмом исторического пути стало то, что в современном обществе он представляет собой многоаспектный феномен, социологическая интерпретация которого на теоретическом и эмпирическом уровнях затруднена наличием в его структуре все более активно проявляющих себя социокультурных и нравственных компонентов.
3. Как и любая другая сфера управленческой деятельности, российская муниципальная служба прошла длительный путь развития, отражая в своей нынешней структурной и функциональной конструкции не только идеалы и нормы рациональной организации труда, но и доминирующие ценности общества и личные предпочтения своих сотрудников. Нарастающая профессионализация муниципальной службы обусловлена процессом ее становления одновременно и как определенного вида управленческой деятельности, и как особого социального института, что детерминировало формирование соответствующей социально-профессиональной группы – муниципальных служащих.
4. Даже при самых оптимистичных оценках, процесс становления местного самоуправления в современной России можно оценить как находящийся лишь на заключительной стадии своей формальной институционализации. Эта незавершенность накладывается на то, что система местного самоуправления вынуждена функционировать в условиях неразвитых форм гражданской самооргани-

зации и низкой политической активности населения. Сложившаяся ситуация определяет существенно более широкий круг общественных ожиданий от сотрудников муниципальных служб, нежели строго регламентированный набор их прав, обязанностей, полномочий и зон ответственности, а также нормативно закреплённых критериев профессиональной компетентности.

5. Эффективность работы муниципальных служащих определяется не только их профессиональными знаниями и практическим опытом, но и соблюдением определенных этических норм (честности, бескорыстности, независимости, неподкупности, искренней заинтересованности в решении проблем местных сообществ и в реализации инициатив граждан и др.), которые находят свое частичное или полное выражение как в отдельных кодифицированных документах, так и в устойчивых стереотипах муниципальных служащих в отношении необходимых им в работе личностных нравственных качеств. Обладание такими будет способствовать повышению управленческой культуры муниципальной службы, росту доверия населения к институту местного самоуправления и представителям иных уровней и ветвей российской властной иерархии.
6. Как показали результаты анкетирования сотрудников двух московских муниципалитетов, экспертные интервью с руководством данных организаций, а также опрос студентов старших курсов направления «Государственное и муниципальное управление» факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов, «твёрдое ядро» профессионализма муниципального служащего составляют следующие этические принципы: честность и объективность (при выполнении служебных обязанностей), порядочность, профессиональная компетентность, сохранение конфиденциальности информации и активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем. Муниципальные служащие четко осознают свое «служение обществу, а не государству», поэтому главная форма неэтичного поведения для них – пренебрежительное отношение к людям, тогда как противоправные в юридическом смысле действия (взяточничество, вымогательство, использование служебного поведения и пр.) – на втором месте.
7. Об отсутствии четкого понимания функциональных и институциональных возможностей муниципальной службы в российском обществе свидетельствует то, что студенты старших курсов направления «Государственное и муниципальное управление» не вполне понимают реалии своей будущей профессиональной деятельности, в том числе «климат» российского общественного мнения в отношении местного самоуправления (ожидания и претензии). Они видят основные препятствия эффективной работы муниципальной службы в нарушении ее сотрудниками этических нормативов своей профессии; работающие в муниципалитетах респонденты – в объективных, заложенных в нормативно-правовых актах, ограничениях собственной профессиональной деятельности.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования**

Положения и выводы диссертации дополняют сферу научного знания о специфике деятельности органов местного самоуправления в контексте влияния профессиональных ценностей и этических норм на логику организации и процесс функционирования муниципального управления, тем самым позволяют расширить базу дальнейших теоретических и практических разработок по проблематике профессиональ-

ной и ценностно-нормативной компетентности муниципальных служащих как особой социально-профессиональной группы в современном российском обществе.

Материалы диссертационного исследования могут стать основой для разработок направлений оптимизации деятельности муниципальных служащих путем корректировки и кодификации ее нормативно-этической базы в соответствии с ожиданиями и запросами как населения, так и самих сотрудников органов местного самоуправления; для разработки программ реформирования государственной и муниципальной службы и мониторинговых исследований уровня профессионализма муниципальных служащих и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Материалы диссертационной работы могут использоваться при написании учебников и пособий, подготовке лекционных и специальных курсов по этике государственной и муниципальной службы, кадровой политике в рамках государственного и муниципального управления, социологическому обеспечению управленческой деятельности, в системе повышения квалификации управленческих кадров.

### **Апробация результатов исследования**

Основные положения и выводы диссертационной работы нашли отражение в девяти публикациях автора в научных изданиях и сборниках (общим объемом 4,6 п.л.), представлялись на трех межвузовских научных конференциях, посвященных, в том числе, социологическим аспектам изучения деятельности муниципальной службы в российских реалиях: «Диалог цивилизаций: Восток-Запад. Глобализация и мультикультурализм: Россия в современном мире» (РУДН, Москва, 2006); «Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы» (РАГС, Москва, 2009); «Управление социальными инновациями: опыт, проблемы, перспективы» (РУДН, Москва, 2010).

Материалы диссертационного исследования используются в лекционном курсе «Основы профессиональной этики» и спецкурсе «Административная этика», преподаваемых на факультете гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов студентам направления «Государственное и муниципальное управление».

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры социологии факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов.

**Структура диссертации и ее содержание** подчинены целям и задачам исследования. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность ее проблематики, раскрывается степень ее научной разработанности, обозначены цель и задачи исследования, его объект и предметное поле, систематизированы теоретико-методологические и эмпирические основания работы.

**Первая глава – «Профессионализм как социальное явление: теоретико-методологические основания анализа»** – носит историко-методологический характер и проясняет категориально-понятийный аппарат теоретико-методологического и эмпирического анализа феномена профессионализма в социально-гуманитарных

науках. В главе представлены ключевые понятия, отражающие профессиональные явления в современном обществе («профессия», «профессиональное сознание», «профессиональная деятельность»), приведены подходы к интерпретации понятия «профессионализм», раскрыто концептуальное содержание данной категории, определено ее место в структуре современного социально-гуманитарного знания; в хронологической перспективе рассмотрен генезис профессионализма в ходе исторического становления и развития профессиональной деятельности.

*Параграф 1.1 – «Исторические вехи профессионализации труда и ее осмысления»* – посвящен проработке социально-исторического контекста профессионализации труда: анализируется соотношение трудовой и профессиональной деятельности, рассматривается специфика толкования профессионализма в различные эпохи. Обозначая основные этапы длительного пути человечества по совершенствованию трудовой деятельности – от непрофессионального разделения труда в первобытной общине до профессиональной специализации современного общества, когда участие человека в труде базируется на специальных знаниях, способностях, умениях и навыках применительно к конкретному виду труда, – диссертант обосновывает трактовку профессионализма как главного основания дифференциации труда, понимая под ним способность к выполнению целесообразной работы, преобразующей предметный мир, в основе которой лежит определенное мастерство квалифицированного выполнения своих профессиональных обязанностей.

По итогам анализа различных определений профессии (в том числе в контексте рядоположенных понятий «карьера», «специальность», «специализация», «квалификация» и др.), представленных в концептуальных разработках релевантных проблематике исследования авторов, в диссертации выделяются следующие подходы, отражающие сущностные признаки профессии: деятельностный /экономический (профессия как общественно значимый вид трудовой деятельности, определяемый разделением труда и его функциональным содержанием); стратификационный/социологический (как большая группа людей, объединенных одним видом трудовых занятий и занимающих определенную позицию в социальной системе в силу показателей дохода и престижа); личностный/психологический (как качественная определенность личности, совокупность конкретных (общих и специфических) знаний, умений, навыков и личностных черт человека).

В диссертации обосновывается тезис о социальной и нравственной обусловленности содержания профессиональной деятельности человека. Социальный смысл профессии состоит в том, что представитель любого профессионального сообщества должен отвечать предъявляемым к нему обществом требованиям, носящим и специфически-личностный, и общий социальный характер. Профессия как социальное явление реализуется через конкретную деятельность людей, владеющих соответствующим набором действий и способных выполнять свои профессиональные функции за счет профессиональных и личностных компетенций, т.е. достигать тех объективных целей, которые стоят перед ними как специалистами определенного профиля.

Нравственная обусловленность профессии детерминирована тем фактом, что каждая профессия обладает устойчивой системой ценностных предпочтений, которые задают цель, смысл и общее понимание своей профессиональной деятельности специалистам, работающим в той или иной сфере. Профессиональные ценности, с одной стороны, являются конкретизацией социальных, т.е. отражают нравственные ориентиры, предпочтения и ожидания общества в данный исторический момент; с другой стороны, профессиональные ценности, складывающиеся в рамках определенной про-

фессии, играют роль регулятивного и контролирующего механизма конкретной профессиональной деятельности. Взаимодействие профессиональных групп с обществом осуществляется следующим образом: профессии признают, поддерживают и защищают определенные социальные ценности, а общество, в свою очередь, санкционирует существование профессий по причине не только выполнения ими важных социальных функций, но и поддержки значимых социокультурных нормативных образцов, а потому обеспечивает социально-профессиональным группам признание.

Поскольку общественные ожидания и требования, предъявляемые к профессиям и олицетворяющим их группам, подвержены изменениям под влиянием научно-технического, интеллектуального и социально-экономического развития, явление профессионализма исторически подвижно: предметное поле данного понятия расширяется и конкретизируется вслед за усложнением социальной структуры и формированием новых объективных и субъективных условий самореализации человека. В настоящее время, вследствие нарастания процессов перехода к постиндустриальному обществу, актуализации гуманистических ценностей и, соответственно, повышения общественных требований ко многим профессиям, особенно базирующимся на коммуникативных практиках, содержание понятия «профессионализм» расширилось и включило в себя, наряду с конкретными практическими умениями и навыками, необходимость обладания широким мировоззренческим горизонтом за пределами сугубо профессиональных компетенций, знаниями о мире и обществе и нравственными общечеловеческими ценностями.

Диссертант подчеркивает, что ядром личности профессионала в современном обществе, наряду с понятными, закрепленными в соответствующей профессиональной литературе, знаниями и навыками, выступает его мировоззрение как совокупность идейно-нравственных, философских и этических нормативов вместе с социально-психологическими аспектами. Поэтому научный анализ профессионализма сегодня предполагает выделение объективного и субъективного аспектов профессии: первый представляет ее как особый тип социальной группы с ярко выраженными содержательными характеристиками и специфическими социальными функциями; второй включает в себя профессиональные знания, умения и навыки, а также общественные нормы, ценности и идеалы, усваиваемые индивидом в рамках подготовки и в ходе соответствующей профессиональной деятельности, которые становятся важнейшим компонентом в структуре профессионального (точнее – профессионально-нравственного) сознания личности.

В параграфе 1.2 – «Специфика профессионализма в управленческой деятельности (на примере муниципальной службы)» – всесторонне анализируются содержание, структура и критерии оценки профессионализма в сфере управления как достаточно сложные проблемы сами по себе, характеризующиеся еще большей неоднозначностью в условиях интенсивной социальной динамики, реформирования государственной системы управления и общей институциональной незавершенности процессов социально-экономических и политических преобразований, что и отличает нынешние российские реалии. Диссертант суммирует новые требования к профессионализму управленцев и предлагает такую трактовку профессиональной среды их деятельности (включает в себя материально-технический, организационно-управленческий и профессионально-ментальный компоненты), которая позволяет инструментально различать понятия «профессионализм муниципального служащего» (действующего субъекта) и «профессионализм муниципальной службы» (коллективный субъекта – персонала организации), сохраняя их функциональную взаимосвязь.

Выбор муниципальной службы как приоритетной сферы анализа профессионализма в управленческой деятельности объясняется тем, что она как форма профессионального обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления в российском обществе приобретает все большую профессионализацию, обусловленную становлением муниципальной службы одновременно и как определенного вида управленческой деятельности, и как значимого социального института, и как новой социально-профессиональной группы (муниципальных служащих).

Будучи ориентирована на удовлетворение запросов и соответствие ожиданиям местных сообществ, муниципальная служба требует от своих сотрудников не только профессиональной компетентности, но и социально-нравственной дисциплины и даже самоотверженности, понимания личной ответственности за сохранение социального порядка и последствия совершаемых действий и принимаемых управленческих решений. Диссертант не разводит два данных компонента профессионализма, а, наоборот, подчеркивает, что теоретические знания до и в процессе практической деятельности должны наполниться ценностными смыслами, стать внутренними убеждениями управленца, частью его оценочных и понятийных категорий, установок и поведенческих паттернов (в диссертации систематизированы требования к муниципальным служащим и форматы их кодификации). В качестве базовых элементов профессиональной этики муниципальной службы выделены ее психологические, педагогические, экономические, управленческие и корпоративно-лояльные компоненты.

Развернутую характеристику этической базы профессионализма муниципальных служащих автор предвзвешивает рассмотрением статусных, содержательных и функциональных черт муниципальной службы как особой разновидности бюрократической общности, члены которой осуществляют на профессиональной основе публичную, властно-управленческую, социально-обслуживающую роль, зачастую не имея для этого необходимой образовательной подготовки, а потому вынужденные не просто профессионально адаптироваться при трудоустройстве в соответствующие органы местного самоуправления, но, по сути, проходить этап вторичной профессиональной социализации, доучиваясь в ходе практической деятельности.

В качестве особенности профессиональной этики муниципальной службы как регулятора деятельности соответствующего корпуса работников называется ее частичная формализация (например, в «Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих» 2010 г.) в ситуации актуализации необходимости обучения муниципальных служащих моральным принципам и повышенных общественных ожиданий в отношении эффективности их работы. Сложность анализа этики муниципальной службы состоит не столько в ее недостаточной формализации и кодификации, сколько в принципиальной невозможности ее полной формализации и кодификации, потому что она включает в себя не только поддающиеся рациональной и беспристрастной оценке нормы профессионального поведения и стиля деятельности, но и групповые и общественные стереотипы и ожидания.

Диссертант предлагает следующую структурную интерпретацию муниципальной службы, позволяющую перейти к эмпирическому анализу ее профессиональной этики: на общегосударственном уровне – это публично-правовой социальный институт, члены которого являются носителями специфической корпоративной культуры; на уровне местных сообществ (в социально-стратификационной картине) – особая социально-профессиональная группа, стиль деятельности которой нормируется совокупностью устойчивых ценностей и правовых норм, накопленных традиций, прошло-

го управленческого и социокультурного опыта и современных общественных требований; на личностном уровне – совокупность профессионально и социализационно детерминированных качеств, убеждений, знаний и навыков, определяющих репертуар используемых управленческих технологий и принимаемых управленческих решений.

Во второй главе – «**Этико-нормативные компоненты профессионализма служащих органов местного самоуправления: социологическая интерпретация**» представлена детализированная характеристика российской муниципальной службы в контексте оценок возможностей повышения эффективности ее работы через использование социологических методик «замера» профессионализма ее сотрудников.

*Параграф 2.1 – «Этапы, особенности и проблемы становления муниципальной службы в России»* - призван обозначить базовые характеристики сложившейся на сегодняшний день в российском обществе системы местного самоуправления. Во-первых, представлены основные этапы законодательного оформления и развития местного самоуправления (Закон 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», исходившего из административно-территориального деления страны), в ходе которых муниципальная служба стала организационным механизмом осуществления социально-экономических преобразований на местном уровне и вполне самостоятельным институтом социального управления. Диссертант, отмечая незавершенность процессов институционализации муниципальной службы, тем не менее, считает наиболее релевантным задачам социологического анализа местного самоуправления институциональный подход Д. Норта<sup>14</sup>, определяющего социальный институт как своеобразный «узел» проявления активности общества, т.е. как формальные и неформальные «правила игры» и взаимодействия людей. Местное самоуправление выступает в работе как организованная система связей, функций и социальных норм, включающая в себя совокупность формальных правил, отраженных в законах и других общеобязательных актах; организации, действующие в сфере науки и практики местного самоуправления (властные структуры, научные учреждения, ассоциации, фонды и т.д.); общественно-гражданские структуры, через которые граждане реализуют право на самостоятельное решение проблем местного значения; систему ценностей, традиций, установок, ролей и неписаных правил поведения. Необходимость изучения муниципальной службы как социального института обусловлена важностью формирования «муниципального сознания» российских граждан, повышения культуры муниципальных служащих и освоения ими новых технологий муниципальной политики, содействующей вовлечению населения в дела местных сообществ.

По материалам экспертных оценок и опросов общественного мнения диссертант обосновывает тезис о двойственной природе местного самоуправления в России – его формирование как устойчивого социального института зависит и от государственной поддержки, и от развитости гражданского общества. Слабый уровень последнего обуславливает доминантное присутствие государства на муниципальном уровне, а также взаимные претензии граждан и государства друг к другу по вопросам местного самоуправления: государство в лице чиновников упрекает население в иждивенчестве, безразличии, пассивности и безответственности (хотя большинство россиян просто слабо представляют суть местного самоуправления и свою роль как первичных его субъектов); граждане объясняют свое неучастие в местном самоуправ-

---

<sup>14</sup> См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

лении незаинтересованностью властей в активном сотрудничестве (многие представители публичной власти все еще находятся под влиянием прежних, номенклатурных традиций управления).

Акцентируя внимание на муниципальной службе как конкретной профессии, диссертант определяет ее как иерархически структурированный управленческий аппарат, реализующий по отношению к обществу обслуживающие функции. Предметное содержание его деятельности определяется законодательно закрепленными за ним полномочиями, представляющими собой сплав прав и обязанностей по реализации потребностей и интересов общества на местном уровне, что придает муниципальной службе высокую нравственную ответственность. Ее сотрудники максимально «приближены» к «объекту» своего управления (конкретным людям и их проблемами), поэтому у их деятельности на второй план отходит администрирование как осуществление властных полномочий по выработке и реализации государственной политики, и значительно расширяется диапазон управленческих и оперативных исполнительских функций в их «человеческом измерении», а потому требующих от сотрудников муниципальной службы разностороннего профессионального потенциала, непрерывного (само) образования, органичного восприятия изменчивости социального объекта управления, высокой ответственности за результаты собственной деятельности и работы своих коллег.

Диссертант предлагает рассматривать становление личности муниципального служащего как профессионала через три «измерения»: формирование профессионального мастерства в рамках практической деятельности (на базе применения навыков, основанных на теоретических знаниях, объемы и стандарты освоения которых закреплены в нормативных документах); изменение соответствующих элементов мировоззрения и установок на объект деятельности (уровня информированности, эмоциональной вовлеченности, готовности к ценностно-рациональному действию на благо местного сообщества) через постепенное осознание приоритета самоуправления в контексте локальных сообществ, закрепление своего социального статуса и ролевых репертуаров, принципов функционирования муниципальной службы как механизма связи и взаимодействия органов местного самоуправления и гражданского общества.

В *параграфе 2.2 – «Социологические аспекты оценки эффективности муниципальной службы: этические компоненты профессионализма»* – обозначены наиболее интересные и важные с социологической точки зрения направления исследований деятельности органов местного самоуправления. Во-первых, это общественные требования и ожидания, т.е. устойчивые стереотипы массового сознания относительно того, каковы должны быть содержание и стиль исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей. Диссертант акцентирует внимание на том, что, как показывают результаты многочисленных опросов общественного мнения, население определяет эффективность работы муниципальных служащих не только через оценку их профессиональных компетенций, но и характеризуя соблюдение ими тех этических принципов, что лежат в основе доверия любым субъектам управления. Важнейшим фактором, фундаментом критического восприятия российским общественным мнением профессиональной деятельности муниципальной службы, выступает именно незачинное поведение (отсутствие профессиональной и личностной этики – недобросовестность, нечестность, несправедливость, обман и другие варианты некорректированных в нормативных документах «нарушений»).

Вторым базовым направлением социологического анализа профессионализма муниципальных служащих выступают исследования, в которых с использованием

разных методических приемов (включенного наблюдения, экспертных интервью, групповых дискуссий, анкетирования) выявляются самооценки сотрудников органов местного самоуправления, т.е. коллективные стандарты поведения муниципальных служащих как социально-профессиональной группы, в том числе этические. Большинство подобных социологических исследований фокусируется на проблеме интерпретации коррупции – как мотивированной и санкционированной либо требованиями вышестоящих должностных лиц, либо угрозой травли со стороны других представителей своей «корпорации», апеллирующих к понятию организационной лояльности. В качестве решений проблемы коррупции, если описывать их крайне схематично, предлагается либо следование идеальной модели рациональной бюрократии М. Вебера, либо изменение модели подготовки управленцев – отказ от обучения только эффективным технологиям принятия управленческих решений в пользу подготовки специалистов, умеющих видеть гуманистическое содержание процессов управления, обладающих широким культурным кругозором и способных использовать в качестве референтных рамок своей деятельности и нормы права, и этические ценности.

Иные тематические векторы социологического анализа – понимание муниципальными служащими престижа своей профессии и гарантируемых ею материальных, властных и социальных преимуществ, а также конструирование ими положительного образа собственной социально-профессиональной группы. В первом случае социальную проблему создает рассогласование требований профессии к внутренней мотивации ее представителей (цели и установки муниципальной службы как ориентированной на реализацию интересов местного сообщества) и реальной их мотивации (на достижение высокого социального статуса, властных полномочий, материального благополучия и социальных гарантий). Во втором – негативный характер сложившегося в российском обществе образа управленца любого уровня, в том числе муниципального, который вполне адекватно оценивают сами муниципальные служащие и для позитивизации которого государством предпринимается целый ряд мер, в том числе разработан типовой этический кодекс государственного и муниципального служащего.

Для выявления сложившихся сегодня среди муниципальных служащих поведенческих паттернов и идеальных версий этических нормативов в рамках написания диссертационной работы автором было проведено собственное социологическое исследование, результаты которого представлены в *параграфе 2.3 – «Этические основы профессиональной деятельности муниципальных служащих: по материалам эмпирического исследования в муниципалитетах г. Москвы»*. Методом анкетирования был проведен сплошной опрос кадрового состава (в соответствии со штатным расписанием) двух муниципалитетов внутригородских муниципальных образований города Москвы – Северного и Южного Бутово (опрошено 69 сотрудников, с шестью представителями высшего руководящего звена проведены полуформализованные интервью). Чтобы оценить, насколько практическая деятельность в сфере муниципального управления меняет представления об этических основах работы, требованиях и претензиях населения, по соответствующим образом адаптированной анкете был проведен сплошной опрос студентов старших курсов (третьего, четвертого и пятого) направления «Государственное и муниципальное управление», обучающихся на факультете гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (227 человек).

Как показали результаты анкетирования, этическую основу профессиональной деятельности муниципального служащего должны составлять следующие этические

принципы: честность и объективность при выполнении служебных обязанностей, порядочность, профессиональная компетентность, сохранение конфиденциальности информации и активное и заинтересованное участие в решении общественных проблем. Эти этические «императивы» составляют «твердое ядро» этики муниципального служащего, к которому примыкают характеристики лично-профессиональные (независимость и безупречное поведение в целом) и корпоративно-идентификационные (лояльность).

Все, что выступает антонимом обозначенных выше этических принципов, квалифицируется как «неэтичное поведение»: во-первых, это пренебрежительное отношение к людям; во-вторых, противоправное в юридическом и обыденном смыслах поведение (взятничество, вымогательство, раскрытие конфиденциальной информации, использование служебного положения и т.д.). Студенты не считают бюрократическую волокиту важной формой неэтичного поведения муниципального служащего, тогда как данной точки зрения придерживается каждый второй сотрудник муниципалитетов (возможно, бюрократическая волокита для студентов пока представляется настолько отдаленной перспективой, что они верят, что смогут преодолеть данное препятствие в своей профессиональной деятельности; может быть, они пока не вполне реалистично оценивают собственное профессиональное поле и выбирают варианты ответов, воспроизводя устойчивые стереотипы российского массового сознания).

Сфокусированность студентов на неких идеальных формулах профессионализма муниципальной службы прослеживается и в распределении ответов на вопрос, каковы основные каналы информирования ее сотрудников об этических нормах своей деятельности. В целом по массиву опрошенных основным источником оказались средства массовой информации (видимо, речь идет о требованиях и ожиданиях общественности, таковыми транслируемых), далее следуют кодексы поведения и должностные инструкции, но в подвыборке студентов на первом месте именно кодексы. Сотрудники муниципалитетов понимают, что требованиями общественности, должностными обязанностями и этическими кодексами требования к муниципальной службе исчерпываются, а студенты верят в существование рабочих групп по этическим нормативам, ответственных за информирование о них сотрудников; четверть студентов полагает, что этические нормативы не доводятся до сведения служащих.

Около 70% опрошенных считают, что должен существовать специальный этический кодекс муниципального служащего – как его настольная рабочая книга, прописывающая и регулирующая этические нормы и поведенческие нормативы профессиональной деятельности в целом и во взаимоотношениях со всеми ее субъектами (в том числе порядок разрешения этических конфликтов). Респонденты допускают возможность и даже необходимость создания специальных этических комиссий (костяк кадрового состава которых должны составлять внутренние, а не внешние эксперты – рядовые сотрудники и руководители структурных подразделений муниципалитетов), но скорее для разбора сложных, запутанных ситуаций, а не как постоянный и формальный карающий орган.

Наибольшие различия две подвыборки продемонстрировали в ответах на вопрос, следует ли применять к муниципальным служащим меры дисциплинарного воздействия в случае их неэтичного поведения (сотрудники муниципалитетов понимают все последствия подобных дисциплинарных взысканий, для студентов таковые – пока еще отдаленная, а потому не вполне понятная перспектива). В целом по массиву можно говорить о требовании дифференцированного и индивидуального подхода к

каждому сотруднику и ситуации неэтичного поведения, но четверть студентов убеждена, что дисциплинарные меры применять необходимо – от наказания «рублем» до увольнения. Работники муниципалитетов полагают, что подобные меры категорически не нужны и следует ограничиваться разъяснительными беседами (моральным осуждением, не прибегая к административным наказаниям).

Открытые вопросы в форме незаконченных предложений позволили сконструировать следующий идеальный образ муниципального служащего: всегда добросовестный работник, профессиональный, честный и уважительный, объективный и порядочный, нейтральный, терпимый, заинтересованный, дисциплинированный и открытый; он никогда не будет использовать свое служебное положение, нарушать правила профессиональной деятельности (проявляя непрофессионализм, коррупционные формы поведения или превышая свои полномочия), халатно относиться к своим обязанностям, нарушать принцип конфиденциальности, не будет грубым и нетерпимым. В качестве причин, которые препятствуют достижению данного идеального состояния муниципальной службы, студенты называют массу разных обстоятельств, среди которых лидируют коррупция и непрофессионализм, т.е. причины субъективного плана (нарушения муниципальными служащими требований своей профессиональной деятельности). Сотрудники муниципалитетов, наоборот, обозначают только две проблемы, причем обе они имеют объективный характер – недостаточное финансирование (низкие заработные платы) и недостаток полномочий.

**В Заключении** диссертационной работы сформулированы основные положения и выводы исследования, приведен ряд практических рекомендаций по совершенствованию профессионализма сотрудников органов местного самоуправления.

**В Приложения** включен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, табулированные данные о принципах организации местного самоуправления в городе Москве и инструментарий собственного эмпирического исследования (анкета для опроса сотрудников двух московских муниципалитетов и гайд экспертного интервью с их руководителями).

**Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:**

**В изданиях, рекомендованных ВАК:**

1. *Мухаметжанова В.С.* Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник РУДН. Серия «Социология». – 2010. – № 2. – С. 110–117 (0,6 п.л.).
2. *Мухаметжанова В.С.* Социальное управление в традиционном, индустриальном и постиндустриальном обществе: перспективы развития систем управления // Вестник РУДН. Серия «Социология». – 2010. – № 3. – С. 82–87 (0,6 п.л.).
3. *Баутдинова В.С. (Мухаметжанова).* Совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве // Вестник РУДН. Серия «Политология». – 2008. – № 4. – С. 34–41 (0,6 п.л.).

**В других научных изданиях:**

4. *Баутдинова В.С. (Мухаметжанова).* Формирование российской модели менеджмента в условиях глобализации // Диалог цивилизаций: Восток-Запад.

- Глобализация и мультикультурализм: Россия в современном мире. Материалы VI Межвузовской научной конференции. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 22–29 (0,5 п.л.).
5. *Баутдинова В.С. (Мухаметжанова)*. Из истории управления персоналом // Актуальные проблемы современной политической науки и политики: Сб. статей студентов, аспирантов и молодых ученых - политологов. – М.: Изд-во МАКС Пресс, 2006. – С. 25–28 (0,4 п.л.).
  6. *Баутдинова В.С. (Мухаметжанова)*. Развитие информационных технологий в политике и управлении // Актуальные проблемы современной политической науки и политики: Сб. статей студентов, аспирантов и молодых ученых - политологов. – М.: Изд-во МАКС Пресс, 2006. – С. 44–47 (0,4 п.л.).
  7. *Баутдинова В.С. (Мухаметжанова)*. Полномочия муниципальных образований и законодательное регулирование их деятельности // Политические институты и процессы: Сб. статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов. – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 18–29 (0,6 п.л.).
  8. *Мухаметжанова В.С.* Профессионализм муниципальных служащих // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: Сб. научных трудов Межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых. РАГС, 2009. – Вып. 6. – М.: МАКС Пресс, 2009. – С. 192–195 (0,4 п.л.).
  9. *Мухаметжанова В.С.* Престиж и нравственное значение профессии современного муниципального служащего // Открывая современность заново: Сб. научных статей преподавателей и аспирантов факультета гуманитарных и социальных наук РУДН / Под ред. Н.С. Кирабаева. – М.: РУДН, 2011. – С. 546–549 (0,5 п.л.).

**Мухаметжанова В.С.**  
**Профессиональная этика**  
**как фактор эффективности деятельности муниципальных служащих:**  
**социологический аспект оценки (на примере г. Москвы)**

Диссертационное исследование призвано представить социологически верифицируемую модель характерного для современного российского общества муниципального служащего, в которой акцент сделан на этических компонентах как основополагающих для оценки его профессионализма. Профессионализм интерпретируется в работе как соответствие знаний, умений и, что принципиально важно в современных общественных реалиях, ценностно-нормативной и этической системы муниципального служащего уровню общественных ожиданий и требований, предъявляемых к нему как представителю определенной социально-профессиональной группы. По результатам вторичного анализа широкого круга библиографических источников и данных опросов общественного мнения, а также по материалам собственного эмпирического исследования диссертант разрабатывает систему этических критериев оценки профессионализма муниципальных служащих, соответствие которым будет способствовать повышению управленческой культуры муниципальной службы, росту доверия населения к институту местного самоуправления и представителям иных уровней и ветвей российской властной иерархии.

**Mukhametzhanova V.S.**  
**Professional ethics as a factor of effectiveness of Municipal Employees work:**  
**Sociological aspects of assessment (by the example of Moscow)**

The thesis aims to present a sociologically verifiable model of the municipal official typical of the contemporary Russian society, with a focus on ethical components seen as fundamental in assessing his professionalism. Professionalism is construed in the paper as a correspondence of the municipal official's knowledge, skills and, most importantly in the contemporary social context, his values, norms and ethics with the level of public expectations and demands of him as a representative of a certain social-professional group. On the basis of the results of secondary analysis of a wide range of bibliographical sources and the data of public opinion polls, as well as the materials of the author's own empirical research, the author elaborates a system of criteria to assess the professionalism of municipal officials and maintains that correspondence with these criteria will enhance managerial culture of municipal office, consolidate the people's trust in the institute of local government and officials of other levels and branches in the hierarchy of the Russian government.