

На правах рукописи



ЧЕРТЕНКО Александр Лукьянович

**Социальная компетентность и
профессионализм муниципальных служащих в
контексте реформирования местного
самоуправления в России**

Специальность 22.00.08 – социология управления

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



Екатеринбург

2007

Работа выполнена на кафедре социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы

Научный руководитель - доктор социологических наук, профессор
В Г Попов

Официальные оппоненты - доктор социологических наук, профессор
Н Б Костина,
- кандидат социологических наук
Д В Резниченко

Ведущая организация - Пермский государственный университет
(г Пермь)

Защита состоится "24" апреля 2007 г. в 17 00 часов на заседании диссертационного совета Д 502 009.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора социологических наук в Уральской академии государственной службы (620219, г Екатеринбург, ул 8 Марта, 66, зал Ученого совета)

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральской академии государственной службы

Автореферат разослан "____" марта 2007 г

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент



Т Е ЗЕРЧАНИНОВА

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность постановки проблемы Становление эффективной системы местного самоуправления в современной России невозможно без достижения высокого уровня профессионализма в работе муниципальных служащих. На происходящие кардинальные изменения в организационном строении данной системы оказывает влияние процесс осуществления вступившего в 2006 году в силу Федерального Закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С учетом реальных потребностей российского общества, сформировавшихся к началу XXI века, профессиональное развитие муниципальных управленцев отражает логику нового законодательства в сфере строительства местного самоуправления. В ее основе – усиление социальной составляющей этой сферы. Отсюда закономерно актуализируется потребность в социологических исследованиях социальной направленности профессиональной компетенции и компетентности муниципальных служащих, вытекающих из особенностей их трудовой деятельности.

Во-первых, рассмотрение проблем формирования социальной компетентности чиновничества в системе местного самоуправления отражает потребность местных сообществ в углублении социального развития территориальных социумов.

Во-вторых, социологический анализ социальной компетентности муниципальных управленцев позволяет уточнить приоритетные направления в модернизации организационной структуры местного самоуправления.

В-третьих, социологическое изучение социальной компетентности муниципальных служащих может существенно повлиять на моделирование корпоративных отношений внутри органов местного самоуправления.

В-четвертых, огромное значение социологическое понимание сущности социальной компетентности приобретает в профессиональной социализации личности и определении кадровых перспектив трудовой деятельности муниципального чиновника.

В-пятых, знание содержания и форм проявления социальной компетентности муниципальных чиновников способствует достижению взаимоотношений внутренней и внешней сред муниципального управления, адекватных друг другу в современных условиях.

Благодаря сказанному, проблема социологического анализа социальной компетентности современных российских муниципальных служащих приобретает огромное теоретическое и практическое значение в контексте повышения их профессионализма и результативности реформирования системы местного самоуправления в современной России.

Степень научной разработанности темы исследования В прямой постановке проблема влияния социальной компетентности чиновников на их профессиональную деятельность и функционирование в целом системы органов власти в современной России не получила пока полного и всестороннего рассмотрения. В то же

время отдельные аспекты заявленной в диссертации проблемы рассматривались в источниках различных научных направлений.

Проблемам социальной и профессиональной детерминации жизнедеятельности личности уделяется большое внимание в работах как зарубежных (К Альдерфер, Ф Херцберг, Д МакКлеlland, В Врум, Л Портер, Э Лоулер, Э Лок, С Адамс и др), так и отечественных авторов (В Веснин, О Виханский, А Наумов, А Карпов, О Ромашов, Н Шаталова и др) Ими нередко выделяются теоретические и прикладные аспекты повышения эффективности управления персоналом государственных и муниципальных органов В рамках этих аспектов выявляется проблематика, связанная с исследованием профессиональной и социальной компетентности чиновничества Такая проблематика в косвенной постановке находит отражение в классических работах по теории бюрократии М Вебера, М Крозье, П Бурдьё, З Баумана, Г Саймона и др

Большое внимание в 90-е гг XX века в российской социально-экономической литературе уделено анализу содержания происходящих в современной России общественных преобразований (А Андреев, Б Бабосов, А Вардомацкий, А Виноградов, И Рековская, Н Лапин, Л Гордон и другие) Роль этих преобразований в трансформации личности современных чиновников очевидна Прежде всего, проведенные указанными авторами исследования актуализировали внимание к особенностям отношения различных социальных групп, в том числе и управленческих кадров к процессу перехода к рынку и социальным проблемам, связанным с общественными преобразованиями в России В этой связи содержание проблемы повышения социальной компетентности чиновника неизбежно отражает специфику адаптационных изменений к общественным преобразованиям в современной России и управления ими

В немалой степени влияние феномена мотивации социальной жизнедеятельности личности, выявленное в исследованиях В Асеева, Е Ильина, В Ковалева, А Леонтьева, Д Узнадзе, П. Якобсона, Дж Аткинсона, К Мадсена, А Маслоу и др отразило содержательный смысл социальной компетентности чиновников

В публикациях С Андреева, Г Атаманчука, М Афанасьева, А Вишневого, В Граждана, М Дмитриева, М Капустина, И Клямкина, В Никонова, В Смолькова, Л Якобсона и др актуализация исследования социальной компетентности российского чиновничества осуществляется в контексте проблем реформирования государственного устройства, трансформационных изменений, анализа деформаций в функционировании государственной и муниципальной службы современной России

Отчетливо усиление внимания специалистов к теме диссертации проявляется на фоне теоретических и прикладных исследований профессиональной и корпоративной культуры современного российского чиновничества (О Аверина, Т Аликин, Г Атаманчук, В Попов, В Китаев, А Митин, Л Налимова, В Романов, Б Хохряков и др) Особую роль здесь приобретают исследования социального и профессионального развития чиновничества, его социальной ориентации в современном российском обществе

В числе приоритетных многие авторы (А Белькова, Е Беклемищев, В Виллонас, С Костина, А Панькова, В Скворцов, Н Чевтаева и др) рассматривают вопросы деловой и профессиональной карьеры, мотивации становления и профессионального развития государственных и муниципальных служащих. В этом контексте усиливается внимание к социально-профессиональным качествам современных российских чиновников, включая образовательную, трудовую, семейно-брачную и другие сферы социальной жизнедеятельности чиновничества.

В работах Т Базарова, В Виноградова, И Гущиной, Е Климова и др проанализированы проблемы и содержательные стороны деятельности персонала органов государственного и муниципального управления в современной России. Это существенно раздвигает методологические и методические горизонты социально-психологического и социологического анализа социальной компетентности чиновничества в России.

В работах В Бойкова, А Гапоненко, А Панкрухина, Б Ушакова и других рассматривались интересы и потребности служащих властных структур, их мотивы и стимулы, отношение к работе, социально-психологическое самочувствие. Эти элементы жизнедеятельности чиновников взаимодействуют, а нередко включаются в содержание их социальной компетентности.

Глубокий анализ правового и социального статуса современных государственных и муниципальных служащих в России проведен в работах таких авторов как Ю Н Стариков, Д Н Бахрах, В Э Бойков, Е В. Охотский, Е В Масленникова, А Е Лукьяненко, С В Гребениченко, В М Сергеев, В Г Игнатов, В А Сулемов, Т Ю Базаров, Е А Аксенова и др.

Составляющие коммуникативной компетентности получили отражение в работах Л А Петровской, Ю М Жукова, А А Бодалева.

В то же время в работах большинства социологов и психологов отсутствует комплексный и системный подходы в анализе процесса личностного социального развития современного российского чиновника. Поэтому, как правило, проблемы социальной компетентности государственных и муниципальных служащих только подчеркиваются, выделяются в общем плане, а не конкретно. При этом значительно меньше внимания в литературе уделяется социальной компетентности кадров местной администрации, хотя роль муниципальных чиновников в функционировании территориальных социумов заметно возрастает.

В настоящий период складываются предпосылки для углубленного изучения проблемы формирования и повышения социальной компетентности современного российского чиновничества. Однако внимание к вопросам трансформации в новых условиях требований к социальной компетентности российских чиновников, особенно муниципальных служащих, проявляется недостаточно.

Не получило пока должного освещения влияние социальной компетентности на управленческую деятельность чиновников. Поэтому попытки ряда исследователей раскрыть роль и особенности отдельных компонентов социальной компетентности

чиновников в повышении их профессионализма можно расценить как отражение неизбежно возникающей глубокой и насущной потребности в изучении содержания и форм проявления социальной компетентности работников органов власти в системе местного самоуправления

Высказанными соображениями объясняется выбор объекта, предмета и формулировка цели и задач диссертационного исследования. Его **объектом** выступают основные группы современных российских муниципальных служащих (на примере руководителей и специалистов органов управления в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации в Уральском Федеральном округе¹)

Предмет исследования – влияние развития социальной компетентности муниципальных служащих на повышение их профессионализма в условиях реформирования системы местного самоуправления

Цель и задачи диссертационной работы Основная цель работы состоит в разработке и реализации комплексного теоретико-эмпирического подхода к социологическому анализу роли социальной компетентности муниципальных служащих как фактора повышения их профессионализма в процессе глубокой трансформации системы местного самоуправления в современной России

Осуществление этой цели предполагает решение нескольких **задач**

1 Раскрыть содержание приоритетных методологических и методических направлений социологического анализа социальной компетентности муниципальных служащих

2 Выявить специфику социальной компетентности муниципальных чиновников как фактора повышения их профессионализма.

3 Определить и оценить реальное состояние социальной компетентности муниципальных служащих (на примере групп руководителей и специалистов органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации УрФО)

4 Дать социологическую оценку зависимости профессионализма и профессиональной деятельности муниципальных служащих от уровня их социальной компетентности

5 Выявить особенности социальной компетентности как фактора адаптации муниципальных служащих к общественным преобразованиям в современной России

6 Сформулировать основные направления по формированию, развитию и усилению влияния социальной компетентности муниципальных служащих на повышение их профессионализма в ходе реализации реформы местного самоуправления в современной России

Реализация поставленной цели и задач позволяет существенно углубить в социологии управления теоретико-методологическое понимание социальных основ развития кадрового потенциала муниципальных служащих. Это может существенно помочь в достижении глубоких результатов как в реформировании системы местного самоуправления в современ-

¹ Далее сокращенно – УрФО

ной России, так и в получении глубоких выводов и выработке комплекса предложений по повышению эффективности деятельности органов власти в стране

Теоретико-методологическая база диссертационного исследования. Важнейшие методологические и теоретические источники работы содержатся в произведениях основоположников ряда классических направлений социологии управления, в первую очередь социологии бюрократии (З Бауман, П Блау, П Бурдьё, М Вебер, М Крозье, К Маркс, Р Мертон, Т Парсонс, Г Саймон, Ф Тэйлор, А Файоль, Ю Хабермас, Р Эмерсон и др)

Особое внимание здесь было уделено системному, структурно-функциональному подходам, детерминационному и особенно факторному анализу. Элементы последнего востребованы нами в первую очередь при разработке комплексного теоретико-методологического подхода к социологическому анализу влияния социальной компетентности на повышение эффективности профессиональной деятельности муниципальных управленцев

Авторские позиции в понимании проблемы формирования и развития социальной компетентности чиновников в огромной мере испытали влияние высказываний крупнейшего уральского социолога Л Н Когана и его последователей о роли в функционировании «актуальной» культуры общества социальных ценностей и их деятельностной природе. В этой связи в диссертации акцентировано внимание на рассмотрении содержания и конкретных проявлений социальных ценностей государственных и муниципальных служащих, проанализированных в работах Н Байкова, В Белолипецкого, А Кудашева, В Костина, В Иванова, В Игнатова, А Понеделкова и др

Содержание социальной компетентности муниципальных служащих рассмотрено в контексте институционального и стратификационного подходов, разработанных в трудах таких зарубежных и отечественных авторов, как Г Спенсер, Э Дюркгейм, Э Гидденс, Д Норт, Н Смелзер, Л Буева, М Руткевич, В Здравомыслов, Г Зборовский, Е Заборова, Н Костина, В Ядов и др

Большое значение в раскрытии автором содержания роли социальной компетентности чиновничества в муниципальной службе имеет анализ концептуально-теоретических подходов, выработанных в рамках зарубежной и отечественной социологии и психологии управления (Б. Ананьев, М Альберт, К Беккер, М Вудкок, С Дип, А Ковалев, М Мескон, К Платонов, Л Сесмеи, Д Френсис и др)

При разработке автором функциональной концепции влияния социальной компетентности муниципальных служащих на их кадровый потенциал и результаты профессиональной деятельности существенное место отводится анализу содержания социально-экономических, политических, духовно-идеологических детерминант социальной и профессиональной жизнедеятельности различных групп населения России в процессе общественных трансформаций в современной России (Л Гордон, Н Слепцов, Н Лапин и др)

Углубление теоретических взглядов на природу и содержание социальной компетентности муниципального чиновничества в диссертации осуществлено на основе раз-

вития идей о социальных функциях системы органов местного самоуправления, содержащихся в работах известных российских специалистов в социологии государственного и муниципального управления В Бойкова, Г Зинченко, Л Борзуновой, А Новокрещенова, А Оболонского, В Лукьяненко, В Сулемова, И Ивлева и др

В работе применялись конкретные методы социологического исследования, прежде всего, массовый анкетный и экспертный опросы, методы математико-статистического анализа

Эмпирическая основа диссертационного исследования. В основу теоретических выводов в работе были положены результаты конкретно-социологических исследований, организованных кафедрой социологии и управления общественными отношениями Уральского академии государственной службы (научный руководитель профессор, доктор социологических наук В Г Попов) В первую очередь речь идет о массовом и экспертном опросах «Социальная компетентность муниципальных служащих Ханты-Мансийского автономного округа», проведенных при непосредственном участии автора в 2004-2006 гг (объем квотной выборки 1200 чел)

В диссертации проводится анализ данных социологических исследований, проведенных кафедрой социологии и управления общественными отношениями УрАГС в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации Уральского Федерального округа

1. «Социальное развитие малого северного города» (г Покачи, 2002 г, тип выборки населения квотный, опрошено 1100 чел., эксперты из числа муниципальных служащих –67 чел, г.Югорск (Ханты-Мансийский автономный округ), 2004 г, тип выборки населения квотный, опрошено 1200 чел, муниципальные служащие- 81чел)

3 «Профессиональная культура государственных и муниципальных служащих в Курганской, Тюменской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областях, Ханты-Мансийском автономном округе» (2002–2003 гг, объем квотной выборки 860 чел, муниципальные служащие – 428 чел)

4 «Социальное управление ЗАТО» (г Новоуральск Свердловской области, 2005 г, объем квотной выборки 1005 чел, муниципальные служащие – 73 чел)¹

Используемые социологические данные в основном обладают достаточно высокой статистической значимостью, подтверждены в ходе повторных измерений В них, как правило, рассматриваются в сопоставлении результаты массовых и экспертных опросов

В качестве дополнительных источников в работе использовались результаты исследований, проведенных Всероссийским Центром изучения общественного мнения, Российской Академией государственной службы, федеральные законы и законы субъектов федерации, касающиеся государственной власти и местного само-

¹ Особенности методики и выборки исследований опубликованы в печати и итоговых материалах о результатах проведенных научно-исследовательских работ

управления, статистические сборники, публикации в специальных журналах и на Web сайтах

Важно отметить, что в основных тенденциях результаты проведенных автором исследований и данные региональных и общероссийских опросов существенно не расходятся. Поэтому эмпирическая база содержания работы сложилась вполне достаточная для глубоких теоретических обобщений относительно специфики и особенностей воздействия социальной компетентности муниципальных служащих на их профессиональную деятельность в современном российском обществе.

Научная новизна диссертации заключается в разработке и реализации социального-управленческой концепции формирования и развития социальной компетентности муниципальных служащих как фактора повышения их профессионализма в ходе реформирования системы местного самоуправления в условиях общественной трансформации в современной России. Основные результаты исследования, определяющие его принципиальную научную значимость, заключаются в следующем:

1 Впервые осуществлен методологический анализ содержания когнитивного, социокультурного, деятельностного, институционального, стратификационного и структурно-функционального подходов к изучению феномена социальной компетентности муниципальных служащих. В работе сформулировано авторское понимание данного феномена как универсального когнитивного свойства, в котором выражается степень освоения муниципальными служащими институциональных, стратификационных, социокультурных особенностей профессиональной деятельности в сфере местного самоуправления.

2 На основе рационально-коммуникативного подхода (Ю. Хабермас) к социальному управлению диссертант раскрыл новый методологический смысл проблемы формирования социальной компетентности муниципальных служащих. В содержании этой проблемы он усматривает не только организационно-функциональную, но и гуманистическую направленность освоения субъектом содержания и форм системы социального управления.

3 Дана комплексная социологическая оценка социальной компетентности муниципальных служащих. Она признана в целом адекватной реальной социально-экономической, социально-политической ситуации, состоянию развития социальных сфер и характеру приоритетных социальных проблем, решаемых органами местного самоуправления. Дифференциация форм социальной компетентности чиновников отчетливо проявилась в зависимости от их социально-профессионального по должности статуса и региональной специфики. В частности, уровень социально-экономической компетентности в целом выше практически во всех группах, за исключением первых руководителей, а уровень социально-политической компетентности весьма низок, особенно среди специалистов. Компетентность в отношении социальных сфер, приоритетных социальных проблем развития муниципальных образований оказалась у чиновников далеко не всегда совпадающей с оценками населения этих сфер и проблем.

Однако в большинстве случаев, несмотря на высокую значимость ситуативных моментов, муниципальные чиновники и население муниципальных образований дали однопорядковые по рангу оценки этих сфер и проблем, что свидетельствует о преобладании среди муниципальных служащих социально компетентных чиновников, в первую очередь среди специалистов

4 Впервые проведено социологическое исследование влияния социальной компетентности муниципальных служащих на уровень их профессионализма в условиях общественной трансформации в современной России. Получены конкретно-социологические данные в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации УрФО о влиянии социальной компетентности муниципальных чиновников на их профессиональную деятельность, социальную и профессиональную адаптацию, управленческие ресурсы. Доказано, что от данного вида компетентности зависит общее социализационное развитие, в том числе профессиональное. Социальная компетентность муниципального чиновника является условием успешного освоения ценностей (миссии) муниципальной службы, выработки навыков работы с населением, получения опыта деловой коммуникации и основанием для профессионального воздействия на решение вопросов местного значения.

5 Определены основные направления формирования и развития социальной компетентности современных муниципальных служащих как фактора повышения эффективности их профессиональной деятельности в условиях общественной трансформации в современной России. Автор обосновывает необходимость формирования в современных условиях нового типа муниципального служащего – специалиста-«гуманитария», владеющего социальными технологиями управления, в том числе социальной адаптации населения.

Основные положения диссертационного исследования, выдвигаемые на защиту:

- развитие социальной компетентности выступает одним из приоритетных факторов повышения профессионализма муниципальных служащих,
- становление и развитие социальной компетентности муниципальных служащих отражает условия преодоления кризиса российского общества и стабилизации экономической, политической и социальной ситуации как основными детерминантами формирования и развития муниципальной службы и социально-профессиональной группы «муниципальные служащие»,
- влияние социальной компетентности основных групп муниципальных служащих на уровень их профессионализма существенным образом зависит от гендерных, возрастных, образовательных характеристик кадрового состава органов местного самоуправления, а также от стажа работы в органах власти и длительности проживания в данной местности,
- социальная адаптация и социальное самочувствие муниципальных служащих к общественным преобразованиям в современной России коррелируют с их социальной компетентностью,

- на оценку населением социальной компетентности муниципальных служащих как фактора повышения их профессионализма влияют объективные (наличие в муниципальном образовании нерешенных проблем, относительная закрытость и труднодоступность администрации муниципального образования) и субъективные (предвзятое отношение ко всему “чиновничеству”, противоречивое общественное мнение, личностные характеристики респондентов) причины,

- социально-экономическая ситуация в стране и регионах обуславливает неудовлетворенность населения работой муниципальной службы, что безусловно находит отражение в занижении оценок уровня социальной компетентности муниципальных служащих и степени эффективности их профессиональной деятельности

Научно-практическая значимость исследования. Исследовательские результаты, обобщенные и представленные в диссертации, служат основой разработки приоритетных направлений повышения кадрового потенциала органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации Уральского Федерального округа. Основные положения и выводы, сформулированные в работе, могут быть изложены в виде специального учебного курса для студентов вузов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», аспирантов, обучающихся по специальности 22 00 08 – социология управления, включены в содержание вузовского курса “Социология управления”, использованы при составлении тематики выступлений перед слушателями курсов повышения квалификации работников органов государственной власти и местного самоуправления

Апробация результатов исследования. Различные аспекты работы нашли отражение в 4 статьях автора и двух коллективных монографиях общим объемом 10 2 п л, в выступлениях на одной международной (2006 г) и двух всероссийских (2004, 2005 гг) научных конференциях по проблемам регионального и муниципального управления, формирования и развития кадрового потенциала. Результаты эмпирических исследований по теме диссертации были учтены при составлении программ повышения квалификации служащих в органах местного самоуправления субъектов Российской Федерации Уральского Федерального округа

Материалы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры социологии и управления общественными отношениями Уральской академии государственной службы, использовались в преподавании учебных курсов “Социология”, “Социология управления”, в спецкурсе “Социальные проблемы современной российской бюрократии”, «Кадровый потенциал муниципальной службы», прочитанных автором для слушателей Филиала Уральской академии государственной службы в г Лангепас в 2004-2005 гг и для студентов Нижневартковского педагогического института

Структура диссертации. Работа объемом 189 с состоит из введения, двух глав, включающих 5 параграфов, заключения, списка литературы, содержащего 286 наименований

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во «Введении» обосновывается актуальность исследуемой проблемы, анализируется степень ее научной разработки, определяются объект и предмет исследования, формулируются цели и задачи исследования, раскрывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость

В главе первой «Теоретические аспекты социологического анализа социальной компетентности и профессиональной деятельности муниципальных служащих в условиях реформирования местного самоуправления в современной России» рассматриваются основные теоретические и методологические подходы к изучению проблемы социальной компетентности современного российского муниципального чиновничества в процессе становления системы местного самоуправления, содержания понятия «социальная компетентность», проанализированы структурные компоненты, функции социальной компетентности и как общесоциологического феномена, и как специфической детерминанты управленческой деятельности муниципальных служащих

В §1 «Понятие «социальная компетентность»: теоретические подходы к определению», прежде всего, выделяются методология «сферного» подхода, вытекающего из «органистического эволюционизма» Г Спенсера, «средового» подхода, тесно связанного с теорией «психологического интеракционизма» (Г Лебон, Г Тард), деятельностного подхода (Э. Дюркгейм, Э Гидденс, П. Штомпка), структурно-функционального анализа и институционального подхода (Т Парсонс и Р Мертон), теории «интегративного рационализма» (Ю Хабермас, Дж.Александр), стратификационного подхода (П.А Сорокин, М Вебер)

Автор считает методологически правильным в социологическом анализе социальной компетентности применение системного подхода, учитывающего концептуальные возможности всех названных теоретических подходов Социальная компетентность предстает здесь в виде неотъемлемого свойства социального субъекта, функциональным признаком его способности к автономному существованию, активному взаимодействию с другими субъектами сложных самоуправляемых социальных систем Отсюда изучаемый феномен обладает высокой степенью сложности, интегративности и функциональности в рамках этих систем, благодаря чему оказывается регулируемой (управляемой) и оказывающей регулирующее (управляющее) воздействие социального субъекта на объект Социальная компетентность предстает в работе в виде универсального качества и важного управленческого ресурса, обеспечивающего надежность и самодостаточность жизнедеятельности социального субъекта, его включенности в систему общественных отношений

Диссертант отмечает, что многогранная интегративная природа социальной компетентности в значительной степени связана с ее социокультурной сущностью Отсюда в диссертации данный феномен правомерно рассматривается в контексте социокультурного подхода (ЛН Коган, ЛГ Ионин, ЮР Вишневский, ЖТ Тощенко, БС

Павлов, В Т Шапко и др) В его рамках социальная компетентность предстает в качестве культурной характеристики, элемента культуры чиновника, в том числе профессиональной Речь идет о качественной, интегральной характеристике, которая объединена ценностным началом с культурой общества, социальной группы и конкретной личности Социальная компетентность как степень освоения определенной сферы социальной жизнедеятельности отражает способность человека к восприятию и развитию системы ценностей, норм, традиций и стереотипов, сформированных в этой сфере

Отсюда социальная компетентность выступает комплексным интегративным качественным состоянием сознания и поведения субъекта, заключающемся в степени освоения им социальных процессов, деятельности, институциональных форм Поэтому изучаемый феномен имеет сложный многоуровневый структурированный характер Социальная компетентность может быть представлена на различных уровнях знаний – от общенаучных до узко утилитарных, имеющих смысл исключительно в какой-то одной специфической области практики

Ключевое значение диссертант придает социолого-управленческому подходу к анализу феномена социальной компетентности муниципальных чиновников, который, по мысли автора, связан с преодолением абсолютизации организационно-технических представлений на феномен управления и развитием в нем социально-гуманистического начала Автор эту тенденцию обнаруживает в формировании социально-экологического направления в «Чикагской школе» (Р Парк, Э Берджес), «школе человеческих отношений» (Э Мейо) и, наконец, в социально-политическом направлении современной социологии (А Лефевр, М Кастельс) Такой подход означает переход к пониманию современной социально-управленческой реальности, учитывающей сложность и многомерность социальных процессов управления, функционирования социальных институтов управления и самих субъектов управленческой деятельности – руководителей и специалистов различных структурных уровней и подразделений социальной управленческой системы

Социолого-управленческий подход к проблеме социальной компетентности муниципальных чиновников в современной России автором рассматривается в контексте новой социально-гуманистической методологии, что позволяет выявить его специфические характеристики, раскрыть содержание и формы проявления, направления развития В таком ракурсе социальная компетентность муниципального управленца рассматривается сквозь призму социальных связей и отношений, возникающих на уровне взаимодействия социальных институтов, общностей, коллективов и личностей Приоритетное значение здесь получает «человеческий фактор», гармонизация и гуманизация общественных отношений в системе профессионально-трудовой деятельности

В диссертации особо выделяется коммуникативно-рациональный подход Ю Хамбермаса, согласно которому доминирующим в социальном управлении является процесс межличностной коммуникации, обеспечивающий достижение общественного согласия Согласно данному подходу современное социальное управление не

ставит преград для развития производительных сил, для демократизации и гуманизации общественных отношений и т.д. Ответственность за негативные моменты в управлении возлагается на государство, которое вторгается в сферу духовной жизни общества, в сферу человеческих потребностей и интересов

Социальная компетентность субъекта в контексте коммуникативно-рационального подхода Ю Хабермаса к социальному управлению отражает меру включенности в сферу коммуникативных отношений в сфере управления. Знание механизмов и технологий управленческой коммуникации, на наш взгляд, должно стать неотъемлемым компонентом социальной компетентности и современных российских чиновников. При этом важно подчеркнуть, что такое знание не должно быть направлено на «внешнее давление» и препятствие межличностным формам общения. Речь идет о необходимости учета названных технологий в сфере управленческих отношений. Отсюда социальная компетентность предстает в нашем исследовании в виде интегративного универсального рационально-коммуникативного качества субъекта социального управления, обеспечивающего успешное выполнение ими функций профессиональной деятельности. В данном комплексном явлении выражаются в целостном виде когнитивные, социально-стратификационные, институциональные, деятельностные, социокультурные, структурно-функциональные и системные свойства социального субъекта, отражающие способность и меру освоения им определенных сфер социальной жизнедеятельности. Такое понимание социальной компетентности позволяет автору раскрыть специфику данного феномена применительно к современным муниципальным чиновникам.

В § 2 «Роль социальной компетентности в повышении профессионализма муниципальных служащих» рассматривается изучаемый феномен применительно к социально-профессиональной группе «муниципальные служащие». Социальная компетентность представлена здесь как одна из важнейших составляющих их профессиональной деятельности, как ее элемент, способ и результат. Благодаря этому формирование и развитие социальной компетентности превращается в важнейший фактор повышения профессионализма муниципальных служащих. От данного вида компетентности зависит общее социализационное развитие, в том числе профессиональное. Речь идет о формировании условий для возникновения установок и ориентации на профессию (профессии) муниципальных служащих, а также формирование механизмов успешной социальной адаптации в ходе освоения должности и содержания работы.

Социальная компетентность муниципальных служащих служит, с точки зрения автора, основанием для профессионального воздействия на решение вопросов местного значения. Исходя из компетенции органов местного самоуправления, муниципальные служащие участвуют в создании условий для массового отдыха жителей поселений, содействии в установлении опеки и попечительства над нуждающимися, организации библиотечного обслуживания населения. Огромное значение имеет социальная компетентность муниципальных служащих в решении жилищных проблем, предоставлении образовательных услуг, создании условий предоставления медицинских, бытовых, досуговых, ритуальных и иных услуг, ох-

ране памятников культуры, обеспечении условий для развития массовой физической культуры и спорта и др. Социальная компетентность помогает чиновнику осуществлять свою профессиональную деятельность в рамках институциональных отношений, взаимосвязанных с административными требованиями, должностными обязанностями, вытекающими из специфики муниципального органа, учреждения, статусной иерархии. В то же время социальная компетентность муниципального чиновника испытывает обратное влияние институциональных особенностей его профессиональной деятельности.

Специфика влияния социальной компетентности муниципальных служащих на их профессионализм связана с реализацией групповых интересов граждан путем организации работы субъектов хозяйственной деятельности в рамках социальной и экономической инфраструктуры территории. Социальная компетентность здесь непосредственным образом пересекается с компетентностью профессиональной. Она отражается и теснейшим образом связана с нормативно-правовой и производственно-экономической составляющей профессионализма муниципальных чиновников, являющихся распорядителями муниципальной собственности. Профессионализм чиновника основывается на полном и глубоком знании законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность собственника, а также на его менеджерском, организационно-регулятивном опыте. В то же время компетентность муниципальных служащих связана с эффективным владением властными полномочиями, которые распространяются на территорию муниципального образования.

С учетом сказанного социальная компетентность муниципальных чиновников рассмотрена в диссертации с двух сторон. С одной стороны, они должны владеть вопросами не только взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, но и вопросами регулирования хозяйственных отношений муниципальных предприятий и учреждений. С другой стороны, основная цель муниципальной деятельности связана с удовлетворением общественных интересов граждан. Отсюда социальная и профессиональная компетентность могут быть представлены как системы качеств чиновника, позволяющие обеспечить ему реализацию общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления. Речь идет в первую очередь об интересах территориальных общностей, образующих местное сообщество.

Таким образом, изучаемое явление отражает содержание сложноорганизованных систем социального управления. Муниципальное управление здесь фактически выступает предметным основанием социальной компетентности. Отсюда можно отметить зависимость эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих от их социальной компетентности.

В условиях Севера социальная компетентность муниципальных служащих также является важнейшим детерминантом становления и развития их сознания и поведения. Складывается нормативно-правовая база работы органов местного самоуправления. Определены в основном главные элементы системы этих органов. В частности, в

Ханты-Мансийском автономном округе действуют все важнейшие компоненты местного самоуправления, сформировались определенные взаимоотношения исполнительных и представительных органов, складываются территориальные сообщества

Социальная компетентность чиновников в значительной степени связана с содержанием их предшествующей профессиональной деятельности, особенностями жизненного опыта, уровнем и профилем профессионального образования. Серьезное влияние на социальную компетентность оказывает у чиновников, как и большинства социально-профессиональных групп населения, их семейно-брачный статус, особенности семейной и личной жизни, образ жизни, социальные потребности, духовные интересы, досуговые, политические предпочтения и др.

В содержании социальной компетентности отражается освоение чиновниками профессиональной культуры муниципального управления. С учетом развиваемых в социологии управления методологических подходов, особенностей профессиональной деятельности муниципальных служащих, понятие их профессиональной культуры может включать относительно целостную совокупность деловых, нравственных, коммуникативных и других необходимых ценностно значимых в профессиональной сфере качеств персонала органов местного самоуправления.

Профессионализм как характеристика полноты, всесторонности и объема реализации профессиональной квалификации муниципальных чиновников взаимосвязан с социальной компетентностью. Последняя в части освоения знаний, умений и навыков решения социальных вопросов местного значения коррелирует с уровнем освоения профессии (профессий) муниципальных служащих. Социальная компетентность влияет на формирование условий успешной социальной адаптации муниципальных служащих в ходе освоения ими должности и содержания работы, профессиональной социализации, связанной с освоением ценностей (миссии) муниципальной службы, выработки навыков работы с населением, получения опыта деловой коммуникации.

Социальная компетентность отражается в выборе профессии (профессий) муниципальных служащих, без чего невозможен процесс их вхождения в профессиональную сферу, а потому и процесса профессионализации. Выбор этой профессии (профессий) здесь в основном вторичен, носит редуцированный характер. При выборе профессии (профессий) муниципальных служащих, как правило, человек уже имеет одну или несколько специальностей, освоив ряд профессий в предшествующий социализационный период.

В основу социальной компетентности муниципальных служащих положено содержание моделей бюрократической профессиональной культуры, в котором выделяются качества, связанные с знанием и умением практически реализовать технологии коммуникативного взаимодействия с внешней и внутренней средой местного самоуправления, социальной адаптации к общественным инновациям. Содержание социальной компетентности и профессионализма современного муниципального чиновника имеет менеджерский, проектный и технологический характер. Муници-

пального менеджера современной формации, по мнению автора, должны отличать организованность, коммуникабельность, широкая эрудиция, творческое мышление, высокий культурный и нравственный уровень при выборе и принятии тех или иных управленческих решений

В главе второй «Развитие социальной компетентности муниципальных служащих и повышение уровня их профессионализма в условиях реформирования местного самоуправления в России (на материалах Уральского Федерального округа)» раскрываются на основе проведенных социологических исследований существенные социальные особенности современных российских муниципальных служащих, влияющие на проявления их социальной компетентности. Центральное место в данной главе уделено рассмотрению социальной компетентности муниципального чиновничества как фактора повышения его профессионализма

В §1 «Источники, условия и факторы формирования социальной компетентности муниципальных служащих» автор рассматривает репрезентативные социологические данные об особенностях содержания, уровня и приоритетных профилей образования муниципальных служащих, специфики социального самочувствия муниципальных служащих как эмоциональной формы выражения их социальной компетентности, определение отношения муниципальных чиновников к экономической ситуации и рыночным преобразованиям, к политической ситуации, характеристика их социально-политических предпочтений, анализ содержания нравственной компетентности муниципальных чиновников. В качестве особого фактора рассматривается уровень профессиональных знаний муниципальных служащих

Исходя из поставленных задач, в основу эмпирического анализа был положен принцип сравнения полученных социологических данных по группам реципиентов. В исследовании сопоставляются линейные и парные распределения ответов, полученных в массиве данных, с одной стороны, государственных и муниципальных служащих, а с другой, - муниципальных чиновников ряда северных городов и районов (гг Нижневартовск, Покачи, Югорск, Мегион, Нижневартовский и Сургутский районы Ханты-Мансийского автономного округа), и чиновников муниципальных образований на "большой земле" (Свердловская, Челябинская области, Юг Тюменской области) в период 2002-2006 гг

Проведенное автором комплексное социологическое и социально-статистическое сравнительное исследование влияния социальной компетентности муниципальных служащих на уровень их профессионализма в условиях общественной трансформации в современной России позволяет сделать вывод о приоритетности среди источников, условий и факторов формирования социальной компетентности муниципальных служащих их статусной по должности дифференциации. Большое воздействие оказывают гендерные, демографические, особенно возрастные различия, стаж работы в должности и в органах власти. Влияние этих различий у муниципальных служащих в зависимости от их статусной по должности дифферен-

циации неоднородно Руководители чаще всего имеют больший стаж работы, постольку их отношение к социальным знаниям, сказывается вполне определенным образом чем опытнее муниципальные служащие, тем среди них меньше социально-компетентных чиновников

Социальную компетентность муниципальных служащих можно оценить в целом как адекватную реальной социально-экономической, социально-политической ситуации, состоянию развития социальных сфер и характеру приоритетных социальных проблем, решаемых органами местного самоуправления Социально-нравственная компетентность муниципальных служащих выразилась достаточно определенно в степени овладения ими нормами служебного этикета и в доминирующих жизненных ценностях Дифференциация форм социальной компетентности чиновников отчетливо проявилась в зависимости от их социально-профессионального по должности статуса и региональной специфики Анализ показал, что уровень социальной компетентности различен у чиновников в зависимости от ее разновидности

Развитие социальной компетентности выступает приоритетным направлением в социально-профессиональной и трудовой адаптации чиновничества, без чего невозможен рост его профессионализма Особую значимость это направление приобретает в условиях усложнения и роста трудностей в работе современных муниципальных чиновников За последние годы выполняемая работа стала легче для каждого седьмого опрошенного муниципального служащего, в то время как труднее она представляется для 37,5% опрошенных Затруднился ответить примерно каждый десятый, а для остальных работа отчасти стала легче, отчасти труднее, то есть полученные ответы также не совсем определенные При этом в основном затруднения связаны с увеличением объема работы (почти,каждый четвертый ответ), изменением законодательной базы (каждый седьмой ответ), ростом нестабильности (каждый десятый ответ), отсутствием необходимого опыта в овладении компьютерными технологиями (каждый двенадцатый ответ) и др

Проведенный нами анализ источников, условий и факторов формирования социальной компетентности муниципальных чиновников как Севера, так и «большой земли», указывает на значимость выбора ими своей профессии У руководителей в большей степени значимо их собственное решение, собственный выбор профессии чиновника У муниципальных специалистов, среди которых женщины доминируют, чаще отмечается при выборе этой профессии влияние домашней среды, родственников Отсюда социальная компетентность чиновников изначально дифференцируется под воздействием источников профессионального выбора В одном случае она связана в немалой степени с личностью, лидерскими качествами и ресурсами чиновника-руководителя, в другом – с внутренней средой, насыщенной острыми переживаниями не о себе лично, а об отношении к своей работе в качестве чиновника со стороны семьи, родственников, коллег по работе

В § 2 «Оценка социальной компетентности муниципальных служащих» выявленное в первом параграфе влияние статусной должностной дифференциации муниципальных служащих на уровень социальной компетентности находит свое отражение в формах проявления у чиновников этого вида компетентности. Такого рода формы автор выделяет по предметно-содержательным сферам, степень освоения которых и составляет, по его мысли, сущность этих форм. В диссертации выделяется четыре приоритетных формы социальной компетентности – социально-экономическая, общественно-политическая, социальная (в «узком» смысле слова), то есть компетентность относительно важнейших социальных сфер и наиболее значимых для населения социальных проблем, и социально-нравственная компетентность.

Проведенный эмпирический анализ указывает на более высокий уровень социальной компетентности в социально-экономической сфере у первых руководителей. В тоже время этот уровень недостаточно высок у специалистов, особенно в прогнозных оценках перспектив развития социально-экономической ситуации. Чиновники-северяне в меньшей степени, чем их коллеги на «большой земле», информированы относительно социально-экономической ситуации в стране в целом. У них выше степень социально-экономического пессимизма. В оценке приоритетного пути выхода страны из социально-экономического кризиса обнаруживается тенденция поддержки всеми статусными группами муниципальных служащих как перехода к рынку, так и применения методов административно-государственного управления в экономике.

Социально-политическая компетентность муниципальных служащих, исходя из оценок актора, имеет определенную зависимость от их гендерной, возрастной и должностной статусной дифференциации. Общественно-политические позиции и идентификация чиновников по политическим ориентациям определены недостаточно четко, прежде всего, у специалистов. Здесь можно говорить о фрагментарной социально-политической компетентности. В отношении некоторых политических сил муниципальные служащие вообще не информированы. В ответах ощущается в основном тяготение не к идейно-политическим ориентациям той или иной партии, в том числе и «Единой России», а к политической силе, которая способна обеспечить в обществе стабильность. Отсюда не «центризм» как таковой, воспринимается нашими респондентами, а только та политическая сила, которая поддерживается властью. Строго говоря, социально-политическая компетентность муниципального чиновника в нашей стране еще слабо отражает собственно многопартийный характер политических отношений в обществе.

Оценивая уровень компетентности муниципальных чиновников относительно социальных сфер в их городах, диссертант отмечает, что, несмотря на различие в баллах и рангах в каждой группе опрошенных, полученные ответы достаточно близки по содержанию. Главную причину он усматривает в том, что социально-профессиональная и статусно-должностная структура респондентов в каждой местной администрации не очень отличается друг от друга, характер решаемых проблем

в различных территориях, несмотря на их географическую удаленность друг от друга, в значительной мере оказался тождественным. Исключение составили дошкольное воспитание детей, здравоохранение, межнациональные отношения, общественное питание, развитие почтовой и телеграфной связи. Здесь оценки получились достаточно различными, что вполне отвечает тем условиям, в которых данные сферы развиваются в указанных городах.

Анализ восприятия муниципальными служащими важнейших социально-нравственных принципов функционирования органов местного самоуправления показал уровень социально-нравственной компетентности чиновников со стороны «внешней», институциональной. Здесь компетентность, по мнению автора, отразилась в степени освоения респондентами господствующих в этих органах власти нравственных норм.

Социальную компетентность муниципальных служащих автор оценивает в целом как адекватную реальной социально-экономической, социально-политической ситуации, состоянию развития социальных сфер и характеру приоритетных социальных проблем, решаемых органами местного самоуправления. Социально-нравственная компетентность муниципальных служащих выразилась достаточно определенно в степени овладения ими нормами служебного этикета и в доминирующих жизненных ценностях. Дифференциация форм социальной компетентности чиновников отчетливо проявилась в зависимости от их социально-профессионального по должности статуса и региональной специфики.

Анализ показал, что уровень социальной компетентности различен у чиновников в зависимости от ее разновидности. Если уровень социально-экономической компетентности в целом выше, хотя и недостаточно высок, практически во всех группах, за исключением первых руководителей, то уровень социально-политической компетентности весьма низок, особенно среди специалистов, как на Севере, так и на «большой земле».

Компетентность в отношении социальных сфер, приоритетных социальных проблем развития муниципальных образований оказалась у чиновников далеко не всегда совпадающей с оценками населения этих сфер и проблем. Однако в большинстве случаев, несмотря на высокую значимость ситуативных моментов, муниципальные чиновники и население муниципальных образований давали однопорядковые по рангу оценки этих сфер и проблем, что свидетельствует, на наш взгляд, о преобладании среди муниципальных служащих социально компетентных чиновников, в первую очередь среди специалистов. Адекватная реальной ситуации в стране, регионах и муниципальных образованиях, хотя и невысокая в целом оценка социальной компетентности муниципальных служащих, особенно первых руководителей, затрагивает глубинные основы функционирования системы органов местного самоуправления в период их коренного реформирования. Она может рассмат-

риваться как важный индикатор, позволяющий фиксировать в этот период направления социального и профессионального развития муниципального чиновничества

В § 3 «**Основные направления развития социальной компетентности и повышения уровня профессионализма муниципальных служащих**» отмечается, что формирование и развитие компетентности в вопросах социального взаимодействия и взаимоотношений между людьми во внешней и внутренней среде муниципальной службы в современных условиях становится ключевым направлением повышения профессионализма чиновников. В нем отчетливо выделяется потребность в использовании в профессиональной деятельности социально ценностных качеств, сформированных в социализационных процессах, в которые муниципальные служащие когда-либо включались. Это позволяет автору утверждать, что сегодня современная муниципальная служба нуждается в особом роде чиновнике – «гуманитарии», социальная компетентность которого связана не только с широким кругозором во внешней и внутренней социальными средами, но и владением социально-коммуникационными технологиями, позволяющими выйти на уровень управления этими средами.

Важнейшим направлением, связанным с повышением уровня профессионализма муниципальных служащих, является становление и совершенствование профессионально-образовательных, деловых, коммуникационных знаний и умений. Данное направление в значительной мере получает технологический характер. Муниципальный служащий должен владеть технологиями установления социальных контактов, организации коллективного восприятия и конструктивного отношения к муниципальным проектам со стороны различных групп населения.

Автор считает, что развитие социальной компетентности выступает приоритетным направлением в социально-профессиональной и трудовой адаптации чиновничества, без чего невозможен рост его профессионализма. Особую значимость это направление приобретает в условиях усложнения и роста трудностей в работе современных муниципальных чиновников. За последние годы выполняемая работа стала легче для каждого седьмого опрошенного муниципального служащего, в то время как труднее она представляется для 37,5% опрошенных. Затруднился ответить примерно каждый десятый, а для остальных работа отчасти стала легче, отчасти труднее, то есть полученные ответы также не совсем определенные. При этом в основном затруднения связаны с увеличением объема работы (почти каждый четвертый ответ), изменением законодательной базы (каждый седьмой ответ), ростом нестабильности (каждый десятый ответ), отсутствием необходимого опыта в овладении компьютерными технологиями (каждый двенадцатый ответ) и др.

Изменения в трудовой сфере касаются значительной части муниципальных служащих. Для большинства из них «хорошая работа», прежде всего, связана с высокой оплатой. Каждый четвертый опрошенный указал на это. В то же время каждый пятый респондент считает важнейшим в ней наличие смысла жизни. Для каждого шес-

того ценностно значимым является в труде моральное удовлетворение, для каждого восьмого – возможность творческой самореализации Среди остальных свойств хорошей работы для чиновников выделяются ее общественно полезный характер, возможность общения с людьми, саморазвития и др При этом отметим, что «хорошая работа» как квалифицированная, профессионально компетентная деятельность отражена в ответах всего двух процентов опрошенных

В целом, проведенный в диссертации социологический анализ показал, что формирование социальной ориентации чиновников, адекватной внешней и внутренней средам государственного и муниципального управления, необходимо рассматривать как основу разработки и реализации государственной кадровой политики в масштабе Российской Федерации, ее Федеральных округов и отдельных субъектов

В «**Заключении**» сформулированы основные выводы диссертационного исследования, определены основные структурные параметры социальной компетентности современных российских муниципальных чиновников, пути и способы повышения их профессионализма

Список работ, опубликованных по теме диссертации:

1 Социальная адаптация государственных и муниципальных служащих в современной России опыт социологического анализа - Екатеринбург Изд УрАГС, 2004 16 0/5 0 (в соавт)

2 Возрастание требований к профессиональной компетентности в муниципальной службе // Научные труды Нижневартовского экономическо-правового института (филиала), Тюменский Государственный университет - Вып № 2 - Нижневартовск изд Нижневартовского гуманитарного университета, 2006 0 3 п л

3 Социальная компетентность как фактор развития человеческого потенциала // Научные труды Нижневартовского экономическо-правового института (филиала), Тюменский Государственный университет - Вып № 2 - Нижневартовск изд Нижневартовского гуманитарного университета, 2006 0 2 п л

4 Формирование социальной компетентности муниципальных служащих в современной России социологический анализ - Екатеринбург Изд УрАГС, 2006 14,0 / 4 0 (в соавт)

5 Социологическая оценка социально-экономической компетентности муниципальных служащих / Современный этап реформирования российской системы государственной власти и местного самоуправления / Международная конференция (г Екатеринбург, 24-25 ноября 2006 г) – Екатеринбург УрАГС, 2006 0 5 / 0 2 п л (в соавт)

6. Социальная компетентность и ее влияние на профессионализм муниципальных служащих в современной России. // Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. № 1. 2007. – М.: Изд-во РАГС, 2007. 0.5 п.л.