

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Забайкальский государственный университет»
(ФГБОУ ВО «ЗабГУ»)

На правах рукописи

Забнева Эльвира Ивановна

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ:
СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

Специальность 09.00.11 – социальная философия
(философские науки)

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора философских наук

Чита – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.....	24
1.1. Социально-философские предпосылки исследования профессионализма муниципальных служащих.....	24
1.2. Анализ общественно-научных дискурсов о профессионализме муниципальных служащих.....	55
1.3. Социальная модель профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе.....	73
ГЛАВА II. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.....	94
2.1. Становление социально-профессиональной группы муниципальных служащих.....	94
2.2. Современное состояние муниципальной службы как вида социально-профессиональной деятельности.....	111
2.3. Российские и зарубежные практики развития профессионализма муниципальных служащих.....	123
ГЛАВА III. СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКАЯ РЕФЛЕКСИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.....	147
3.1. Социально-философские предпосылки совершенствования профессионализма муниципальных служащих.....	147
3.2. Социальные детерминанты развития профессионализма муниципальных служащих.....	162
3.3. Оценка профессионализма муниципальных служащих.....	180
3.4. Модель совершенствования профессионализма муниципальных служащих.....	191
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	214
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	221

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность научного исследования. Местное самоуправление является одним из важнейших институтов современного общества. Ему отведено особое место в общей системе управления государством. С одной стороны, оно осуществляет связь между государством и населением и обладает всеми признаками власти. С другой, – исходя из особенностей самостоятельной формы народовластия, данный институт характеризуется признаками гражданского общества. Основная его цель заключается в наиболее полном удовлетворении потребностей населения путем эффективного использования имеющихся политических, правовых, организационных, финансовых, материальных, человеческих ресурсов. Последние, как правило, представляют собой совокупность организационных форм, обеспечивающих жизнедеятельность определенной территории. Одной из них является муниципальная служба, чье эффективное функционирование зависит, прежде всего, от профессионализма её кадрового состава.

Однако, существующая в России организация муниципальной службы не вполне адекватна современным потребностям общества, подтверждением тому может служить сохраняющийся многие годы низкий уровень удовлетворенности населения результатами её деятельности. Основной причиной этому, на наш взгляд, служит отсутствие системы теоретических взглядов, принципов и идей, позволяющих представить социальную модель профессионализма муниципальных служащих. Несформированность концептуальных основ во многом исходит из противоречивого характера данного вида социально-профессиональной деятельности.

В общем виде муниципальная служба представляет собой

публичную служебную деятельность, которая регулируется как трудовыми отношениями, так и нормами социальных и правовых взаимоотношений, что позволяет, учитывая точку зрения М. Вебера, характеризовать её как бюрократическую. Она отвечает и выделенным М. Вебером четырем основным характеристикам бюрократии: нормативность, иерархичность, формализм и компетентность. Развитие профессионализма муниципальных служащих, в контексте учения М. Вебера, связывается со стремлением к созданию компетентной и объективной власти с жесткой иерархией и выраженной централизацией. С другой стороны, современные условия развития общества потребовали от муниципальных служб переориентации деятельности, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», действий, направленных на децентрализацию управления, приближение его к людям и их нуждам, что актуализировала необходимость иных концептуальных основ профессионализма. Современная действительность запросила нового подхода к оценке эффективности деятельности муниципального служащего, основанного на качестве предоставляемых им услуг и рентабельности, что подразумевает переход от оценки эффективности процесса к оценке эффективности результата; понижение роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной отчетности и механизмов ответственности.

Новые требования к уровню профессионализма муниципальных служащих выдвигает и системная модернизация, направленная на формирование гражданского общества, она вызвала необходимость обеспечить трансформацию данной социально-профессиональной деятельности таким образом, чтобы она отвечала требованиям социального государства и способствовала эффективному удовлетворению потребностей граждан. При этом следует учитывать и исторический

контекст развития российской государственности, закрепление ее патерналистской направленности, заложенной в ментальных основаниях и поведенческих стереотипах. Доминирующие в обществе социально-профессиональные отношения, особенности культуры и институциональной среды оказывают существенное влияние на функционирование муниципальной службы. Общество сознательно культивирует их рациональную, отчасти консервативную функцию, принимая любую власть как превалирующую над населением.

Таким образом, социально-философская рефлексия, обобщение и выделение современных концептуальных основ профессионализма муниципальных служащих, учитывающих социокультурные традиции, требования модернизации и современного общества, правовые и управленческие возможности и механизмы, квалификационный уровень специалистов и характеристики системы образования и профессиональной подготовки и т.д., будут способствовать обеспечению эффективного функционирования института местного самоуправления в России.

Степень научной разработанности темы. Начиная с Платона и Аристотеля, философские концепции, описывающие «самоуправление», «демократию», «государственное управление», включали в себя и более узкие по смыслу явления, которые могут быть охвачены современным определением категории «муниципальной службы» и «муниципальных служащих». Авторы полагали, что уровень профессиональной подготовленности служащих самоуправления должен зависеть от их принадлежности либо к самоуправляющейся общине, либо – к централизованному государству.

Ш. Монтескье, А. Смит, Дидро и др. утверждали возможность самостоятельного освоения профессии управленца простыми гражданами в рамках концепции «гражданского общества» и «общественного

договора». Основатель теории свободной общины А. Токвиль считал, что способность к профессиональному самоуправлению является врождённым свойством народных масс. Эта же идея характеризовала убеждения разработчиков общественной (хозяйственной) теории самоуправления Р. Моля, О. Ресслера, О. Гирке и др., противопоставлявших государственную и общинную власть на основании веры в способности населения к самостоятельному управлению. Напротив, государственная теория самоуправления Л. Штейна, Р. Гнейста, П. Лабанда и др. исходила из того, что формирование профессионализма служащих является приоритетным направлением государственной поддержки созданных органов местного самоуправления. Служащие самоуправления, согласно данной концепции, должны были быть профессионально подготовлены как для решения проблем местных сообществ, так и для решения задач, возложенных на них государственным управлением. Авторы теории муниципального дуализма (Б. И. Чичерин и Н. И. Лазаревский), говорили о равноценной общественно-государственной природе местного самоуправления, а тем самым, о равной ответственности со стороны государства и местного сообщества за уровень профессионализма муниципальных служащих.

Вопросы о соотношении общегосударственных и локальных компетенций, характеризующих профессионализм служащих системы самоуправления, разрешались в рамках теории Г. Гегеля, исходившего из признания объективности высокого уровня профессионализма служащих самоуправления, необходимого для оптимальной организации работы бюрократического аппарата.

Характеристика бюрократии, которую давали М. Вебер и В. Вильсон в рамках бюрократической теории, представляет ее как наиболее рациональную, но сложную социальную структуру, имеющую форму

пирамиды, в основе которой находятся наиболее универсальные законы и правила, поддерживающие и формирующие устойчивость и безликость управленческой структуры. Согласно М. Веберу, в своей деятельности муниципальные служащие руководствуются общеобязательными, регламентированными процедурами, исполнение которых обезличенно. В контексте учения М. Вебера муниципальные служащие предстают как статусная группа, особенности которой заключаются в определенном образе жизни, социальном престиже, общих ценностях. Специфика данной социальной группы определяет её особое положение в обществе, связанное с наличием властных полномочий и возможности оказания влияния на жизнедеятельность общества, влекущую увеличение ответственности за его состояние.

К. Маркс, М. Бакунин и В. И. Ленин являются авторами теории, согласно которой профессионализм муниципальных служащих зависит от определенных социальных реалий, таких как ведущая роль пролетариата, необходимость «учиться коммунизму». Ленинское идейное наследие, дополненное такими исследователями, как И. М. Бурдянский, В. М. Бехтерев, А. К. Гастев, М. Д. Загряцков, привело к появлению концепции муниципального социализма, доказывающей, что уровень профессионализма муниципальных служащих зависит от их политических убеждений.

Различные модификации рационально-бюрократической концепции в рамках бихевиористских теорий управления и менеджмента разрабатывали М. П. Фоллет, Р. Оуэн, Г. Мюнстерберг, Э. Мэйо, доказавшие, что на становление профессионализма сотрудников значительное влияние оказывает система психологического контроля и поощрения. В рамках теории удовлетворенности Ф. Тейлора, Ф. Гилберти и Г. Эмерсона разрабатывалась методология, согласно которой повышение

профессионализма зависит от рационализации трудовых операций на базе научной организации трудовой деятельности.

Представители концепции административного управления и менеджмента персонала А. Файол, Л. Урвик, Л. Л. Гьюлик, Д. Муни, А. Слоун, Г. Черч, М. Блумфилд считали, что критерием профессионализма является знание универсальных принципов управления и умение их использовать в процессе руководства конкретным локальным учреждением. Уровень профессионализма служащих в разрабатываемой ими теории корпоративного управления оценивался по показателям корпоративной ответственности, а также через соотношение операционного и долгосрочного аспектов деятельности.

Значительно расширила понимание сущности профессионализма служащих муниципального управления теория мотивации А. Маслоу, Д. Мак-Грегора, Ф. Герцберга, доказывавших, что уровень профессионализма муниципальных управленцев является показателем их умения выявлять потребности проживающего на конкретной территории населения и использовать соответствующие методы их мотивирования.

В рамках разрабатываемого А. А. Богдановым системного подхода предполагалось, что профессиональные качества должны оцениваться, исходя из анализа умений управлять организацией, как совокупностью взаимозависимых элементов.

Существенный вклад в представление о профессионализме муниципальных служащих внес ситуационный подход Р. Моклера и П. Блауа, Дж. Вудворда, Г. Кунца, В. Парето, И. Пригожина, Р. Шенхера, считающих основным показателем профессионализма служащего муниципального уровня открытость поиску вариативных решений. Развитие теории менеджмента в трудах Т. Питерса, Р. Уотермана, Р. Паскаля и Э. Атоса, У. Оучи позволило понимать профессионализм, как

способность руководить формированием структуры организации и распределением власти внутри нее. В теоретических концепциях самоуправления Э. Деминга, П. Дракера, К. Исикавы, Ф. Кросби, Р.Зуммера, К. Пюллера, Дж. Равена и др. обращается внимание на то, что проблема формирования профессионализма служащих является ключевой проблемой, которую необходимо решать для достижения высокого качества самоуправления. Теория менеджмента И. Ансоффа, показывает, что профессионализм управленца – это его способность своевременно реагировать на внешние изменения и поддерживать максимальную открытость структуры муниципального управления внешним влияниям.

В трудах авторов концепции нового публичного управления Д. Осборна, Т. Геблера, Дж. Грюнинга, Э. Остра и др. отмечается, что профессиональный уровень муниципальных служащих должен выстраиваться на основании использования информационных ресурсов, которые доступны местным сообществам, но не доступны государству. М. Фуко сформулировал положение о том, что эффективность управленческой деятельности служащих самоуправления зависит от оперативного решения вопросов, относящихся к повседневной жизнедеятельности населения муниципальных образований. К. Поппер доказывал, что процесс профессионализации управленцев испытывает влияние двух разнонаправленных тенденций, одна из которых представлена утопической социальной технологией Т. Кампанеллы, Т. Мора, К. Маркса, нацеленной на преобразование сущности всего общества. Примером другой являются современные социально-реформистские теории Д. Валдо и В. Острома, предлагающие сохранение базовых ценностей и постепенный путь социальных перемен, что обеспечит обществу устойчивые перспективы и гармонию.

Ряд новых моделей бюрократического управления разработан в

рамках неовеберианской или необюрократической теории. Б. Атосом, С. Худом, С. Доусоном, С. Дарги, Дж. Грэхэмом в анализ рациональной бюрократии были привнесены идеи важности мотивации и потребностей муниципальных служащих в их профессиональной деятельности. Дальнейшая разработка этих идей привела к формированию теории социального обслуживания Дж. А. Бойне, Р. Б. Денхарда, Дж. Грабле, Ш. Ворраса, которые обосновывали значимость ценности социального служения, направленного на удовлетворение запросов и интересов населения.

Вопросы формирования профессионализма служащих самоуправления разрабатываются и в трудах современных отечественных ученых А. Н. Аверина, Н. М. Антошиной, Т. Ю. Базарова, В. И. Байденко, И. Н. Барцица, Г. М. Бирюковой, Ю. Г. Бюраевой, В. Г. Горба, А. А. Демина, И. А. Зимней, Я. Г. Зинченко, А. Г. Комарова, Е. И. Кудрявцевой, В. С. Нечипоренко, Т. Пшеничниковой, Е. А. Попова, Д. С. Рубина, Л. Смышляковой, В. А. Столяровой, Е. П. Тавокина, Ю. Г. Татура, К. В. Турняк, А. В. Хуторского, М. А. Шакиной, Ю. В. Юрьевой и др.

Идею о необходимости социально-философского осмысления специфики процесса профессионализации муниципальных служащих обосновывают В. П. Бабинцев, Д. В. Давтян, О. А., А. В. Оболонский, М. В. Трегубов, М. Н. Матвеев, М. Г. Делягин. Современное состояние профессионализма муниципальных служащих представлено в публикациях В. В. Братковой, Л. Н. Алисовой и Е. А. Захаровой, М. А. Маленькой, Л. Д. Паруниной, Э. И. Забневой, А. Ю. Истратий, В. В. Зотова и А. В. Губанова. Значение влияния вертикали власти на состояние муниципальной службы проанализировано в трудах Н. А. Серовой, Е. Б. Зюзиной, А. А. Романовского, В. Гельмана.

Компетентностные модели профессионализма муниципальных служащих, обеспечивающие эффективное функционирование института местного самоуправления, представлены в работах Л. Н. Ивановой, Н. В. Кузьминой, В. В. Бондалетова, И. С. Суняйкиной, Б. В. Заливанского, И. А. Коха, А. В. Медведева, А. Г. Паньковой, Л. Смышляевой. Их труды послужили основой для формирования авторской модели профессионализма муниципальных служащих. Однако, говоря о сущностной составляющей профессионализма муниципальных служащих, большинство перечисленных авторов стремилось обосновать необходимость поиска универсальных компетенций, которые должны были работать на всех уровнях управленческой системы. В то же время почти не уделялось внимание личностным особенностям, не учитывались мотивы, ценности, устремления, особенности социальной, этнической, религиозной культуры муниципальных служащих. Остается открытой тема поиска средств и методов, способствующих повышению эффективности муниципального управления в конкретных региональных условиях, оказывающих существенное влияние на формирование самосознания личности.

Таким образом, анализ трудов зарубежных и отечественных авторов показал, что исследование профессионализма муниципальных служащих находится на высоком теоретико-методологическом и практическом уровне. В то же время ощущается недостаток работ, носящих характер социально-философского осмысления данного явления, представленного в публикациях, носящих исторический, юридический, экономический, социологический, психологический, культурологический характер. Социально-философское осмысление проблемы профессионализма муниципальных служащих, обосновывающее модифицированную систему человеческих отношений на основе принципов согласованного

взаимодействия между властью и обществом, способно вывести на новый уровень дальнейшую системную проработку теории профессионализации муниципальной службы в условиях модернизирующегося мира, как сущностного и значимого вопроса человеческого бытия.

Объект исследования – профессионализм муниципальных служащих.

Предмет исследования – становление и развитие профессионализма муниципальных служащих с позиции социально-философского знания.

Цель исследования – выявить сущность, детерминирующие факторы и социокультурные условия становления и развития качества профессионализма муниципальных служащих.

Задачи исследования:

1. Проанализировать социально-философские концепции, представления и идеи о профессиональных качествах муниципальных служащих и критериях их оценки.

2. Осуществить сравнительный анализ содержания общественно-научных дискурсов о профессионализме муниципальных служащих.

3. Описать социальную модель профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе.

4. Раскрыть социальные условия становления социально-профессиональной группы муниципальных служащих в России.

5. Дать характеристику социальных условий, определяющих специфику социально-профессиональной деятельности муниципальных служащих.

6. Провести сравнительный анализ российских и зарубежных практик развития профессионализма муниципальных служащих.

7. Выявить социально-философские предпосылки совершенствования профессионализма муниципальных служащих.

8. Выявить факторы, детерминирующие развитие профессионализма муниципальных служащих.

9. Проанализировать данные мониторинга оценки профессионализма муниципальных служащих.

10. Спроектировать модель совершенствования профессионализма муниципальных служащих в рамках компетентностной парадигмы.

Теоретическую основу диссертации представляют:

- бюрократическая теория самоуправления Г. Гегеля, М. Вебера, В. Вильсона;

- теория мотивации А. Маслоу, Д. Мак-Грегора, Ф. Герцберга, Л. С. Выготского, А. А. Ухтомского, С. Л. Рубинштейна;

- теория глобального самосознания и социального консенсуса человечества А. Каунота, И. Шумпеттера, И. Фишера, Р. Фриш, М. Калецкого, Я. Тинбергена, О. А. Кармадонова;

- теория социального обслуживания Т. Питерса, Р. Уотермана, Р. Паскаля, Э. Деминга, П. Дракера, К. Исикавы, Ф. Кросби, Д. Осборна, Т. Геблера, Дж. Грюнинга, Э. Остра, Э. Атоса.

В основе методологии диссертации находится:

- постпозитивистский подход (К. Поппер, И. Лакатос, Т. Кун, П. Фейерабенд), дающий возможность проследить эволюцию представлений о профессионализме в философских концепциях управления;

- системный подход А. А. Богданова, В. Парето, И. Пригожина, позволяющий представить становление профессионализма как часть системы развития общества под влиянием внешних и внутренних факторов;

- ситуационный подход Р. Моклера, Г. Кунца, Дж. Вудворда, П. Блауа и Р. Шенхера, дающий возможность объяснить практику

формирования профессионализма муниципальных служащих с помощью синтеза разнообразных концепций.

Методы исследования. Достижение цели и задач исследования, направленных на выявление сущности, детерминирующих факторов и социокультурных условий становления и развития профессионализма муниципальных служащих, определило необходимость использования сравнительного метода, а также методов анализа, синтеза, индукции, дедукции, абстрагирования, конкретизации, сравнения, типологизации и классификации, моделирования, систематизации материала.

Новизна:

1. Выявлено эпистемологическое содержание социально-философского знания о природе и детерминирующих факторах концепта «профессионализм муниципальных служащих».

2. Доказано, что становление профессионализма муниципальных служащих является предметом обсуждения различных дискурсов, в содержании которых выявляется парадигмальная сущность, дисфункции системы управления, критерии и факторы развития, оказывающие влияние на качество профессионализма муниципальных служащих.

3. Определено, что основой существующих моделей профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе является совокупность компетенций, детерминированных современной ситуацией в системе государственного и муниципального управления.

4. Раскрыта специфика формирования профессионализма муниципальных служащих в России в контексте исторических традиций общинности, их последствий и централизации власти.

5. На основе оценки результатов процесса реформирования местного самоуправления выявлена специфика деятельности социально-

профессиональной группы муниципальных служащих и актуальность формирования инновационного мировоззрения и нового подхода к культуре управления в системе местных органов власти.

6. Раскрыто, что зарубежные практики формирования профессионального потенциала муниципального служащего определены созданием мотивационной среды, обусловленной социально-экономическими отношениями, сложившимися между государством и определенными территориями, что отличает эту сферу от российских реалий муниципальной службы, на которую существенное влияние оказывает патернализм центральной власти и её стремление к рационализации бюрократического труда.

7. Доказано, что социально-философскими основами совершенствования профессионализма муниципальных служащих являются идеи социальной миссии обеспечения баланса государственных и местных интересов, формирования и легитимизации равноправных принципов взаимодействия власти и населения; совокупность интеллектуальных паттернов (гносеологических, аксиологических, коммуникативных парадигм).

8. Выделены три уровня детерминант профессионализма муниципальных служащих: профессиональные нормы деятельности муниципальной службы; личностные профессиональные компетенции, саморегулирующие детерминации, в том числе через систему повышения квалификации; внешние способы, нормативы, обеспечивающие социальные гарантии.

9. Доказано на основе результатов мониторинга, что оценка профессионализма кадрового потенциала муниципального управления актуализирует необходимость его совершенствования с целью соответствия современным требованиям. Выявлено противоречие между

социальными ожиданиями и атрибутивными признаками профессионализма муниципальных служащих, которые им не соответствуют.

10. Разработана модель, дифференцирующая совершенствование профессионализма муниципальных служащих на две составляющие: инвариативную основу, формирующую устойчивые профессиональные управленческие компетенции и вариативную, формирующую социальную компетентность в изменяющихся условиях и ситуациях.

Положения на защиту:

1. Социально-философское знание и менеджментские практики конца XX – начала XXI вв. сформировали научный корпус эпистемологических дискурсов. Научная рефлексия природы профессионализма муниципальных служащих позволила вывить два типа дискурсов: уровень профессионализма управленцев местных сообществ детерминирован социальными санкциями местных сообществ и управленческой вертикали; государство коррелирует и создает определенный социальный запрос на профессионализм муниципальных служащих, реализующих его социально-экономическое развитие и выстраивающих систему социальных доминаций в условиях местного самоуправления.

2. Реальная система управления на муниципальном уровне характеризуется наличием двух парадигмальных подходов к управлению данного сегмента: остаточные, но усиливающиеся модели вертикального управления и формирующиеся модели системы местного самоуправления. Эта специфика деятельности муниципального служащего и его отношения к сложившейся ситуации формирует качество профессионализма.

3. В современном общественно-научном дискурсе признается трансформация сущности местного самоуправления, что стало причиной

изменения требований к модели профессионализма муниципальных служащих. Профессионализм муниципальных служащих рассматривается как интегративное качество личности, способность осуществлять социально и нормативно заданные функции с профессиональной надежностью в условиях дисфункции системы управления. Социальная модель профессионализма муниципальных служащих детерминирует формирование профессионализма муниципальных служащих по отношению к их функциональной определенности в условиях наличия двойственных парадигм в системе управления.

4. В России в процессе становления социально-профессиональной группы муниципальных служащих сформировалась закономерность, раскрывающая зависимость деятельности данной группы от двух социально-исторических условий: стремление населения к объединению на основе централизации власти; и к децентрализации. В современных условиях это противоречие институализировано: муниципальная служба не входит в систему органов государственной власти и решает задачи местного значения и в тоже время данный сегмент выполняет функции, укрепляющие государственную вертикаль. Развитие муниципальных служащих как социально-профессиональной группы в современных условиях подвержено влиянию объективных и субъективных факторов.

5. В начале 90-х гг. XX в. в России местное самоуправление организовывалось в качестве инструмента народовластия, не связанного с центральной властью. Однако впоследствии муниципальная служба приобрела форму участия народа в управлении, представляющем органическую часть государственной системы управления, что в свою очередь изменило требования к муниципальным служащим. В России в качестве инициатора формирования муниципальной службы выступают не местные сообщества, а центральная власть, определяющая ее цели,

структуру и функции. Трансформация органов самоуправления, изменение их задач и структуры, усложнение управленческой деятельности, рост личной ответственности руководителей и сотрудников, потребовала изменения концептуальных основ профессионализма в контексте усиления местного самоуправления.

6. В условиях преобразований общественного устройства по образцу развитых стран, проблема освоения и адаптации опыта муниципальной службы зарубежных стран к российским реалиям приобретает практическую направленность. В странах Запада профессиональный потенциал муниципального служащего предопределяет особая мотивационная среда, обусловленная социально-экономическими отношениями, сложившимися между государством и определенными территориями. Эта практика отличается от российских реалий муниципальной службы, где работа муниципальных служб организована согласно административно-командному принципу. В России формирование профессионализма муниципальных служащих подчинено стремлению к рационализации, основой которой является принятие перечня профессиональных, общегражданских, внутрикорпоративных критериев, регулирующих отношения муниципальных служащих и граждан, содержащих мировоззренческие и социальные образцы взаимоотношений, устоев и норм поведения муниципальных служащих.

7. Совершенствование профессионализма муниципальных служащих представляет собой процесс овладения социально-философскими идеями муниципального управления, практическими умениями и навыками. Развитие личностных качеств управленческого звена характеризует процесс совершенствования профессионализма муниципальных служащих, включает профессионально-компетентностное ядро, детерминирующее мобилизацию профессиональных ресурсов личности и

местного самоуправления.

8. В целях достижения эффективности муниципального управления сформирован трехуровневый комплекс детерминант. Это комплекс рефлексится субъектами муниципальной политики и практики как целостный концепт управленческого комплекса, включающего способы, методы и процедуры регулирующего воздействия, направленного на достижение баланса государственных и местных интересов.

9. Оценка результатов мониторинга кадрового потенциала муниципальной службы показала, что существующий уровень профессионализма муниципальных служащих не соответствует ожиданиям местных сообществ. Это обусловлено восприятием муниципальной службы в российском обществе как вида социально-профессиональной деятельности, отвечающего атрибутивным признакам профессии; формированием образа муниципального служащего в контексте проектирования новых норм и практик, социальных проектов в положительной коннотации; институализацией образцов и стандартов вхождения в профессиональное сообщество и деятельности внутри него посредством общественных санкций.

10. Модель профессионализма муниципальных служащих имеет структуру, включающую вариативные способности и умения и базовые компетенции, которые выделены, исходя из предложенных критериев и показателей профессионализма муниципальных служащих. Инвариативная часть модели совершенствования профессионализма муниципальных служащих в рамках компетентностного подхода обеспечивает освоение профессионального коллективного знания (наличие знаний о профессии, наличие профессиональных знаний, умение применять имеющиеся знания в практической деятельности), как вхождение в данную профессиональную группу. Вариативная часть совершенствования

профессионализма, представляющая собой социально-коммуникационные компетенции, развивается посредством проектных технологий, социальных коллабораций и инициатив по развитию местного самоуправления.

Теоретическая значимость заключается в дополнении философии управления идеями, позволяющими осмыслить становление профессионализма муниципальных служащих с учетом универсальных и ситуационных, объективных и субъективных факторов процесса формирования их социально-профессиональной компетенции. Результаты диссертации оказывают влияние на развитие неовеберианской теории социального управления за счет выявления закономерности, указывающей на зависимость становления профессионализма муниципальных служащих от интегративных и дезинтегративных тенденций развития государственного управления, нуждающегося в наличии профессионального и мотивированного связующего звена между центральной властью и населением, что ведет к неуклонному росту значения профессионального потенциала муниципальных служащих. Теоретическим итогом диссертационного исследования является авторская модель профессионализма муниципальных служащих, дополняющая концепцию New Public Management разработкой структуры профессиональных компетенций, которая представляет механизм развития профессионализма муниципальных служащих как целостный концепт, рассматриваемый в качестве устойчивого управленческого комплекса, включающий в себя способы, методы и процедуры регулирующего воздействия.

Практическая значимость. Решение поставленных в диссертации концептуальных задач будет способствовать развитию процесса

профессионализации муниципальной службы, что позволит улучшить качество жизни населения конкретной территории и приведет к повышению эффективности института местного самоуправления в целом. Авторская модель профессионализма муниципальных служащих может быть использована в качестве ориентира при определении критериев профессионализма при проведении процедуры аттестации, в системе подготовки и переподготовки кадров. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в лекционных курсах «Философия», «Социальная философия», «Философия управления», а также при подготовке курсовых и дипломных проектов студентами направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» высших учебных заведений Кузбасса. По материалам диссертации изданы два учебных пособия: «Ключевые аспекты функционирования института местного самоуправления», «Организация дополнительного профессионального образования муниципальных служащих», используемые в образовательном процессе высших учебных заведений РФ.

Апробация. Обобщенные результаты исследования представлены в трех монографиях «Региональные особенности процесса профессионализации муниципальных служащих», «Управление профессионализацией муниципальных служащих: региональный аспект», «Концептуальные основы управления профессионализацией как социальным процессом» и научных статьях автора.

Основные положения работы доложены автором и обсуждены на конференциях и семинарах: Всероссийской научно-практической конференции ученых, аспирантов, специалистов и студентов «Современные проблемы методологии и инновационной деятельности» (г. Новокузнецк, 2014); Международной научной конференции

«Сорокинские чтения»: Приоритетные направления развития социологии в XXI веке: К 25-летию социологического образования в России (Москва, 2014); Международной научно-практической конференции «Национальная философия и новые мировоззренческие парадигмы» (Семей (Казахстан), 2015); Всероссийской научно-практической конференции ученых, аспирантов, специалистов и студентов «Современные проблемы методологии и инновационной деятельности» (г. Новокузнецк, 2015); Международной научно-технической конференции «Нефть и газ Западной Сибири» (г. Тюмень, 2015); Международной научно-практической конференции (г. Новосибирск, 2016); XI международной научно-практической конференции: «Проблемы и перспективы современной науки» (г. Москва, 2016); Международной научно-практической конференции «Вопросы современной науки: проблемы, тенденции и перспективы» (г. Новокузнецк, 2017); Международной научно-практической конференции «Новый взгляд на систему образования» (г. Прокопьевск, 2017); Межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию образования Новосибирской области «Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения» (г. Новосибирск, 2017); Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы» (г. Горно-Алтайск, 2018); Международной научно-практической конференции «Человек: границы бытия» (г. Барнаул, 2018 г.); Международной научно-практической конференции «Вопросы современной науки: проблемы, тенденции и перспективы» (г. Новокузнецк, 2018); Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» (г. Москва, 2019).

Результаты исследования были представлены на специализированном курсе “Gouvernance territoriale et développement local”(г. Париж (Франция), 2015); международных курсах повышения квалификации: курс «Performance Management and Professional Development» (Восточно-Средиземноморский Университет (Турция) 2015), курс «Semiotics and communication in the teaching of the humanities. Archetypes in communications» (Софийский университет имени Климента Охридского (Болгария) 2016), курс «Менеджмент в образовании» (КазГЮИУ (Казахстан) 2017). Материалы диссертации прошли апробацию на XVII, XVIII, XIX Российском муниципальном форуме, награждены Дипломами I и II степени. На Сибирском научно-образовательном форуме «Образование. Карьера» 2017, 2018, 2019 года, награждены Дипломом I степени, Золотой медалью, Дипломом Гран-При. Материалы диссертации использованы при разработке Концепции управления процессом профессионализации муниципальных служащих Кемеровской области.

Структура диссертации. Диссертация состоит из трех глав, десяти параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

1.1. Социально-философские предпосылки исследования профессионализма муниципальных служащих

Состояние современной государственной политики характеризуется направленностью на признание страны в мировом политическом, социально-экономическом и культурном пространстве. Однако стремление, связанное с целью интеграции с мировым сообществом, влечет за собой необходимость соответствовать его нормам и требованиям, основным из которых является зрелость гражданского общества, ведущим критерием развитости чего следует признать эффективность местного самоуправления.

Успешность функционирования местного самоуправления в России напрямую зависит от профессионализма муниципальных служащих, так как стремительно меняющиеся социально-экономические условия ставят перед муниципальной службой требования, вынуждающие служащих пересматривать традиционные методы своей деятельности. Поэтому формирование высокопрофессионального корпуса муниципальной службы является решающим фактором эффективности местного самоуправления и первоочередной задачей данного социального института¹. В указанном ракурсе анализ профессионализма муниципальных служащих становится предметом социально-философских концепций, рассматривающих условия

¹Смышляева Л. Г., Воронцовская О. С. Компетентностный подход как концептуальная основа модернизации дополнительного профессионального образования муниципальных служащих в России // Философия образования, 2011. № 6 (39). С. 174-181.

и процессы, обеспечивающие социальное развитие.

При анализе проблемы профессионализации муниципальной службы в социальной философии необходимым представляется проведение экспликации понятий «муниципальная служба» и «муниципальный служащий» в рамках широкого контекста, создаваемого понятием самоуправления. Время формирования местного самоуправления в значении, в котором оно понимается в современности, в Европе относится к рубежу XVIII—XIX вв. В этот период появляются и первые попытки теоретического осмысления данного явления в общественной жизни государства.

Однако истоки самоуправления следует искать в рамках более ранних социально-философских концепций, затрагивающих проблемы участия народа в управлении. Исходя из того, что философские концепции от Платона² до Г. Гегеля³ и К. Маркса⁴, описывающие такие широкие по смыслу категории, как «государственное управление», «народное управление», «демократия», «самоуправление», включали в них и более узкие по смыслу явления, которые подпадают под современное определение «муниципальной службы» и «муниципальных служащих», следует учесть их значение. Авторы данных концепций полагали, что умение управлять у служащих самоуправления должно зависеть от их принадлежности либо к самоуправляющейся общине, либо – к централизованному государству.

В период античности самоуправление понималось как народовластие или демократия, принципы функционирования которой обсуждались в

² Платон. Политика, или Государство: монография. СПб. Странник, 1863. Ч. 3. 532 с.

³ Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Гражданская война во Франции // Собр. Соч. Т. 17. М.: Политиздат, 1960. 841 с.

диалогах Платона⁵. Платон полагал, что управлением могут заниматься только имеющие к этому природную расположенность, профессионалы – философы, которые обладают задатками политического искусства, справедливости и рассудительности. Профессионал управленец в данном случае был противопоставлен выходцам из толпы, которая, как полагал Платон, выражала идею самоуправления как народовластия, выступающего в образе «огромного зверя». По мнению Платона, народовластие не имеет ни оснований, ни перспектив своего развития, основная причина этого лежит в полном отсутствии у выходцев из народа профессионализма⁶. Точке зрения Платона противопоставлена концепция Аристотеля, признающего за гражданами демократического государства наличие прав и умений, позволяющих им участвовать в работе судов и народных собраний⁷.

Концепции Платона и Аристотеля, так или иначе, наследовались в последующих философских взглядах, отражающих идею влияния способности управлять на качество самоуправления. Одни из авторов (Т. Мор⁸, Т. Кампанелла⁹) исходили из положения о том, что идеальное государство, делегирующее общинам права демократии и самоуправления, обеспечивает граждан достаточным уровнем профессионализма в сфере самоуправления, в то время как попытки стать профессиональными управленцами вне санкции государственной власти обречены на провал. Другие (Ш. Монтескье¹⁰, А. Смит¹¹, Д. Дидро¹², Дж. Локк¹³, Т. Гоббс¹⁴),

⁵ Платон. Политика, или Государство: монография. СПб. Странник, 1863. Ч. 3. 532 с.

⁶ Там же.

⁷ Аристотель. Афинская полития: монография. М.-Л.: Соцэргиз, 1936. 198 с.

⁸ Мор Т. Утопия: монография. М.: Наука, 1978. 416 с.

⁹ Кампанелла Т. Город Солнца: монография. М.-Л.: АН СССР, 1954. 228 с.

¹⁰ Монтескье Ш. Избранные произведения: монография. М.: Госполитиздат, 1955. 803 с.

¹¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: монография. М.: Эксмо, 2007. 960 с.

отстаивая права рядовых граждан на самоуправление, утверждали возможность самостоятельного достижения ими достаточного профессионализма в данной сфере. Таким образом, родились концепции «гражданского общества» и «общественного договора», являющиеся социально-философскими предпосылками концепции местного управления как основы общегосударственного устройства. В соответствии с их теориями, утверждалось, что просвещение народа дает ему возможность обретения необходимого профессионализма для того, чтобы самостоятельно принимать или отвергать законы и управлять своей жизнью в условиях естественного существования.

Данные идеи повлияли на убеждения основателей концепции свободной общины А. Токвиля¹⁵, Ж.Г. Турэ¹⁶, Э. Мейера¹⁷, О. Лабанда¹⁸, О. Ресслера¹⁹, которые считали, что развитие местных общин должно зависеть от эффективной работы местного управления, независимого от государственных чиновников.

Способность народных масс к самоуправлению, а, следовательно, их профессионализм концепция А. Токвиля признавала врожденным качеством. Его необходимо было лишь раскрыть с помощью привлечения

¹² Дидро Д. Сочинения: монография. М.: Мысль, 1986. Т. 1. 592 с.

¹³ Локк Дж. Сочинения: монография: М.: Мысль, 1988. Т. 3. 668 с.

¹⁴ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. Т. 2. М.: Мысль, 1991. 735 с.

¹⁵ Токвиль А. Демократия в Америке: монография. М.: Прогресс, 1992. 265 с.

¹⁶ Thouret J-G. Table aux chronologiques del' histoire universelle, Pour l'instruction de son fils, Paris, A. Bonet et V. De Courval, Prodhomme et Cie, Delaforest et Cie, 1825. 299 p.

¹⁷ Мейер Э. Труды по теории и методологии исторической науки: монография. М.: Государственная публичная историческая библиотека России, 2003. 202 с.

¹⁸ Laband P. Das Staatsrecht Des Deutschen Reiches, Volume 1 (German Edition) J.C.B. Mohr", 1883. 590 s.

¹⁹ Rössler O. Verbalbau und Verbalflexion in den semitohamitischen Sprachen. Vorstudienzueinervergleichendensemitohamitischen Grammatik. In: Zeitschrift der Deutschen Morgen ländischen Gesellschaft, 100/1950, S. 461-514.

народа к работе в общинных институтах, являющихся основанием для формирования навыков свободной жизни и использования свободы²⁰. А. Токвиль полагал, что успех общинного самоуправления зависит от реализации естественных прав, которыми обладают общины и которые признаются государством. Приобретение дополнительных умений управления, по мнению А. Токвиля, было ненужным, так как природная община уже обладала ими, что позволяло ей быть независимой от государства. Местные жители не нуждались в дополнительном профессиональном чиновничьем образовании, так как полностью владели необходимой им информацией и были заинтересованы в результатах самоуправления своих территорий. Вопрос об их профессионализме здесь не ставился, предполагалось, что врожденный уровень способностей к управлению у представителей общинного самоуправления был настолько высок, что они нуждались только в одном – ограничении вмешательства государства в дела общин. Однако указанное убеждение входило в противоречие с потребностями развития самого местного самоуправления и поэтому теоретического значения и практического продолжения не имело.

Аналогичные идеи, касающиеся профессионализма служащих местного уровня, развивала общественная (хозяйственная) теория самоуправления, также противопоставлявшая государственную и общинную власть. Согласно идеям Р. Моля²¹, О. Ресслера²², О. Гирке²³,

²⁰Токвиль. А. Демократия в Америке: монография. М.: Прогресс, 1992. С. 65.

²¹Mohl R.von. Ikerrecht und Politik: monographien. Harvard University, 1860. 788 p.

²²Rössler O. Verbalbau und Verbalflexion in den semitohamitischen Sprachen. Vorstudienzueinervergleichendensemitohamitischen Grammatik. In: Zeitschrift der DeutschenMorgenländischen Gesellschaft, 100/1950, S. 461-514.

предметом деятельности самоуправляющихся общин должна служить коммунальная практика, куда входят хозяйственные дела и проблемы, решаемые местным сообществом, отграничивающим себя от государства. Представления о профессионализме служащих в ней определялись убеждением о том, что решение хозяйственных дел на муниципальном уровне требует не специальной подготовки, а знаний местной ситуации и проблем. Авторы данной концепции доказывали, что государство не может быть заинтересовано в профессионализации служащих самоуправления, так как к его организации не имеет отношения. Это стало одной из причин того, что в дальнейшем общественная (хозяйственная) теория самоуправления так же, как и теория свободной общины, потеряла практическую значимость.

В противовес вышеупомянутым теориям в XIX в. была разработана государственная теория самоуправления, которая принципиально по иному относилась к проблеме профессионализации служащих в системе самоуправления. Немецкие ученые Л. Штейн²⁴ и Р. Гнейст²⁵ исходили из того, что профессионализм служащих, являясь приоритетным направлением государственной поддержки созданных им органов местного самоуправления, отличает работу муниципальных органов власти, выполняющих сложный комплекс функций, в котором синтезировано стремление к разрешению местных и государственных проблем. Согласно данной теории, служащие системы самоуправления

²³Gierke O. von. Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuchs und das deutsche Recht. Leipzig, 1889. S. 295. Jhering R. Der Besitzwille: Zugleich eine Kritik der herrschenden juristischen Methode. Jena, 1889. S. 491.

²⁴L. v. Stein, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands, Stuttgart: J. G. Cotta, 1876. X, 339 S.

²⁵Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1869. S. 415

представляют собой одно из звеньев государственного управления, поэтому в сферу их компетенций входят не только вопросы, связанные со специфической, самобытной, хозяйственной или коммунальной деятельностью, но и с необходимостью проводить на уровне местных сообществ решения государственной власти²⁶. Такое понимание привело учёных к осознанию необходимости решать вопросы профессиональной подготовки муниципальных служащих на уровне государственного управления. Служащие самоуправления, согласно данной концепции, должны были быть компетентны, как в решении проблем местных сообществ, так и в решении задач, возложенных на местное сообщество государственным управлением. С другой стороны, был обозначен определенный предел, который заключался в том, что функции местного самоуправления не должны осуществлять профессиональные государственные чиновники, а только местные жители, активно участвующие в процессах самоорганизации. Причиной этого было понимание, что привлечение к местному самоуправлению государственных чиновников неизбежно привело бы к трансформации сущности местного самоуправления, ставшего в этом случае административным управлением.

Отсюда становится ясным, что под научением умению управлять служащих самоуправления здесь имелся в виду процесс управленческой подготовки не чиновников, а представителей местных сообществ, должных, тем не менее, приобрести умения и навыки, которыми обладали государственные чиновники. Таким образом, процесс профессионализации был связан с противоречием, которое заключалось в том, что, с одной стороны, к служащим самоуправления предъявляло требования и контролировало их выполнение местное сообщество, с другой, они

²⁶Ibid. S. 99, 100

находились под контролем государства, которое следило за уровнем их профессиональной подготовки и соответствия выполняемым функциям. Заданные стандарты носили двойственный характер, и поэтому критерием умения управлять у служащих местного самоуправления стало их умение сохранять баланс сил и достигать объединения интересов частного и целого для социальной гармонии.

Данные противоречия были отмечены авторами теории муниципального дуализма Н. И. Лазаревским²⁷ и Б. Н. Чичериным²⁸, которые отвергали превалирование государственного влияния на функции самоуправления. Теория муниципального дуализма, как пишет А. А. Ярошенко²⁹, доказывала наличие равноценной общественно-государственной природы местного самоуправления. Положения этой теории требовали от служащих муниципального управления, с одной стороны, адекватной реакции на происходящие в государстве события, а с другой, – активного участия в процессах жизнеобеспечения местных сообществ с учетом сохранения и развития их специфических особенностей, этнических и культурных традиций. Уровень профессионализма представителей местного самоуправления зависел от способности сочетать навыки решения местных проблем и видение перспектив государственного значения. Большое внимание уделялось значимости реализации органами местного самоуправления функций публичного и частноправового характера, необходимости синтеза

²⁷Лазаревский Н. И. Автономия: монография. СПб.: типолитограф. А.Г. Розена, 1906. 32 с.

²⁸Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Общее государственное право: монография. Ч. 1. М., 1894. 492 с.

²⁹Ярошенко А. А. Местное самоуправление в системе власти в государстве // Государственная власть и местное самоуправление, 2002. № 4. 37 с.

полномочий, делегированных государством и полномочий местного самоуправления³⁰.

Профессиональные характеристики муниципальных служащих, таким образом, считались прирожденным качеством людей, обладающих неотъемлемым правом самостоятельно решать свои проблемы. В то же время, дуалистическая теория местного самоуправления указывала на необходимость обладания профессиональными навыками, позволяющими осуществлять те полномочия, которые носили производный и регулируемый государством характер. Отсюда становится очевидным, что существенная роль, которая отводилась в этой теории профессиональным навыкам, общим для муниципальных и государственных служащих, позволяет относить теорию дуализма к одной из модификаций государственной теории самоуправления³¹.

В дуалистической теории, также как и в государственной теории самоуправления, продолжали сохраняться неразрешенные вопросы о соотношении общегосударственного и локального влияния на уровень профессионализма служащих самоуправления. Они разрешались в рамках различных вариантов государственной теории самоуправления, разрабатываемых Г. Гегелем³², В. Вильсоном³³ и М. Вебером³⁴.

Учение Г. Гегеля, отличительной характеристикой которого было признание права народа на самоуправление, доказывало, что стремление к самоуправлению должно было совпадать со стремлением государства к

³⁰Постовой Н.В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994. 87 с.

³¹Лазаревский Н.И. Автономия: монография. СПб.: типолитограф. А.Г. Розена, 1906. 32 с.

³²Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.

³³Wilson W. A History of the American People, New York: Harper, 1902. Vol. 5.P. 267.

³⁴Вебер М. Избранные произведения: монография. М.: Прогресс, 1990. 808 с.

достижению общих интересов, понимаемых как состояние гармонии³⁵. Социальная гармония трактовалась Г. Гегелем как всеобъемлющая, универсальная система, элементами которой были все виды власти, в том числе и самоуправление. Согласно Г. Гегелю, все служащие системы управления, включая тех, кто проходил службу на местном уровне, уравнивались между собой. Причиной этого была убежденность Г. Гегеля в том, что государственное управление неделимо и во всех своих структурных звеньях одинаково нацелено как на обеспечение нужд людей, так и на реализацию воли центральной власти. В связи с этим он признавал, что сотрудниками управления могут быть только лучшие специалисты, которые вне зависимости от происхождения и групповой принадлежности будут наилучшим образом осуществлять свои функции, как того требует конкретная необходимость и закон. Это означает обязательность обладания специфическими профессиональными качествами, отличающими уровень специализированной подготовки служащих. Кроме того, в список требований к профессиональному уровню сотрудников управления Г. Гегель включил требование «внутреннего суверенитета», означающего необходимость отделения должности, которую человек занимает в системе власти от его личности. По его мнению, на уровень профессионализма служащих влияет организация оптимального устройства государственной бюрократии. Бюрократический аппарат устроен так, что каждый работающий в нём чиновник находится на своем, строго определенном для него месте, и выполняет работу, которая касается только его узких профессиональных обязанностей, что минимизирует произвол и управленческие ошибки. Организация системы управления, согласно Г. Гегелю, включает организацию системы контроля за уровнем компетентности и профессионализма чиновников, которую

³⁵Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.

осуществляет гражданское общество, а также представители иных видов власти. Гегель считал, что выделяемые им характеристики роли профессионализма служащих в управлении являются универсальными, при этом понимал, что в конкретных случаях их характеристика может отличаться от идеального типа³⁶.

Отличающиеся универсализмом, но не применимые в реальных условиях идеи Г. Гегеля, критиковались К. Марксом³⁷, В. И. Лениным³⁸ и М. Бакуниным³⁹, представившими свой взгляд на реальность, в рамках которого профессионализм служащих самоуправления должен быть направлен на реализацию заданных функций.

Эффективность муниципального управления, согласно К. Марксу, определяла классовая принадлежность групп, играющих руководящую роль в управлении обществом. Классовая принадлежность, следовательно, была фактором и показателем профессионализма служащих самоуправления. Например, качество местного самоуправления средневековых городов определяла ведущая роль буржуазии, а качество самоуправления Парижской коммуны, которую исследовал К. Маркс, – пролетариата. Согласно К. Марксу, общество ждало наступление новой социально-экономической формации, в которой пролетариат должен был стать ключевой социальной стратой, ответственной за осуществление самоуправления. При этом представителям пролетариата, выполняющим функции самоуправления, как полагал К. Маркс, было не обязательно совершенствовать свой управленческий уровень с помощью специального

³⁶Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.

³⁷ Маркс К. Критика готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 г.г. Т. 19, стр. 9-32.

³⁸Ленин В. И. Детская болезнь «левизны» в коммунизме // Полное собрание сочинений в 55-ти томах. 5-е. М.: Издательство политической литературы, 1967. Т. 41. С. 27. 695 с.

³⁹ Бакунин М. Бог и государство: монография. М.: Типография Издательской Комиссии Московского Совета Солдатских Депутатов, 1917. 62 с.

образования. Для повышения эффективности самоуправления рабочий класс мог привлекать специалистов из других социальных страт и даже стран⁴⁰.

Идеи К. Маркса о самоуправлении при ключевой роли пролетариата критиковал М. Бакунин⁴¹, который указывал на то, что авторитаризм концепции пролетарской революции сводит на нет всю идею самоуправления на местах, так как ведет к тотальной диктатуре. Вопрос о профессиональном уровне муниципальных служащих М. Бакунин не считал существенным, так как основным критерием профессионального исполнения обязанностей со стороны федерации общин он полагал свободу принятия решений и отсутствие контроля со стороны централизованной власти. Стремление к неконтролируемой свободе и отвержение писанных законов свело на нет практическую значимость его теории самоуправления⁴².

В отличие от М. Бакунина, В. И. Ленин, обращаясь к учению К. Маркса, принимал его идею о более высоком профессиональном уровне пролетариата по сравнению с представителями иных классов и социальных страт, что привело его к убеждению о том, что любая кухарка может управлять государством⁴³. Вместе с этим, В. И. Ленин признавал необходимость «учиться коммунизму», а также считал, что постепенно всё трудящееся население, а не только пролетариат, должно привлекаться к

⁴⁰ Маркс К. Критика готской программы // Маркс К., Энгельса Ф. Сочинения. М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 г.г. Т. 19, стр. 9-32.

⁴¹ Бакунин М. Бог и государство: монография. М. :Типография Издательской Комиссии Московского Совета Солдатских Депутатов, 1917. 62 с.

⁴² Там же.

⁴³ Ленин В. И. Муниципализация земли и муниципальный социализм / Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905–1907 годов // Полн. собр. соч., 5 изд., т. 16. С 339.

участию в управлении государством, что связывалось им с работой Советов Депутатов⁴⁴.

Ленинское идейное наследие, развиваемое такими учеными, как И. М. Бурдянский⁴⁵, В. М. Бехтерев⁴⁶, А. К. Гастев⁴⁷, предусматривало использование научных исследований с целью повышения управленческого профессионализма пролетариата. Они разрабатывали практические рекомендации, направленные на то, чтобы объяснить советским управленцам на местах, как нужно работать с наименьшими затратами времени и средств для получения максимального управленческого эффекта.

Концепция муниципального социализма, одним из авторов которой был М. Д. Загряцков⁴⁸, оценивала уровень профессионализма муниципальных служащих политическими установками, связывающими в единое целое развитие общества и местное самоуправление. Согласно данной теории, в ближайшем будущем возрастет роль профессионализма сотрудников муниципального управления, так как благодаря лидирующей роли социалистов и пролетариата именно муниципалитетам придется осуществлять властные функции, касающиеся жизнедеятельности общества. При этом общий контекст теории, связанный с тенденцией на демократизацию общества, обращает внимание на объективность процессов, влияющих на усиление роли муниципального управления в

⁴⁴Там же.

⁴⁵Бурдянский И.М Основы рационализации производства. Москва : ОГИЗ ; Ленинград : Соцэргиз, 1934. 430 с.

⁴⁶Бехтерев В. М. Внушение и его роль в общественной жизни. СПб.: Изд. К. Л. Риккера, 1903. 144 с.

⁴⁷Гастев А. К. Нормирование и организация труда» (Общее введение в проблему), М., ВЦСПС, 1929. 118 с.

⁴⁸Загряцков М. Д. Что такое муниципальный социализм? : монография. М.: Начало, 1917. 32 с.

жизни общества, а, следовательно, и на то, что уровень профессионализма служащих данной сферы должен неуклонно возрастать.

В отличие от России, на Западе разработка идей Г. Гегеля⁴⁹ велась в условиях господствующего либерализма. В представленной В. Вильсоном⁵⁰ и М. Вебером⁵¹ научной теории сохранять и защищать естественные права человека должен был такой социальный институт как бюрократия. Находясь под опосредованным влиянием Г. Гегеля⁵², они сформулировали теорию управления, согласно которой только рациональная бюрократия была способна поддержать стабильность и порядок. При этом инструментом сохранения стабильности они считали служащего управления, функцией которого является слежение за исполнением принятых в государстве законов и правил.

М. Вебер считал, что только разработка методики управления на основе прямых, административных методов, может обеспечить эффективность управленческой системе⁵³. Однако он уделял и большое внимание содержательной стороне организации работы данной системы. Например, в отличие от К. Маркса⁵⁴, он считал, что только особый тип профессионально подготовленных людей, действующих на основе законов и правовых предписаний, обеспечит развитие общества. Уровень их профессионализма М. Вебер определял по таким критериям, как наличие специального профессионального образования и опыта службы. Важно было достичь такого уровня, при котором личные убеждения служащего не влияли на выполнение аппаратных процедур, связанных с управлением,

⁴⁹Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.

⁵⁰Wilson W. A History of the American People, New York, Harper, 1902. Vol. 5.P. 267.

⁵¹ Вебер М. Избранные произведения: монография. М. : Прогресс, 1990. 808 с.

⁵²Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.

⁵³ Вебер М. Избранные произведения: монография. М. : Прогресс, 1990. 808 с.

⁵⁴ Маркс К. Критика готской программы // Маркс К., Энгельса Ф. Сочинения. М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 г.г. Т. 19, стр. 9-32.

инструментом чего оказывалась высокая регламентация управленческой деятельности. Данное требование было ключевым, так как именно разделение личностных и профессиональных интересов должно было стать условием достижения цели бюрократического управления⁵⁵.

Однако, как показывают факты истории, описанная М. Вебером⁵⁶ бюрократическая модель, не была реализована. Большинство ученых приходят к единому выводу о том, что причины коренятся в невозможности соблюдения принципа разделения личностных и профессиональных интересов, это ведет к росту произвола чиновников, озабоченных корыстными интересами и сохранением привилегированного положения, что является существенным фактором роста недоверия к власти. Несоответствие между заявляемыми ценностями и стремлениями и реальностью привело к тому, что сегодня предложенная М. Вебером рационально-бюрократическая концепция переживает глубокий кризис, как пишет О. А. Митрошенков⁵⁷, вызванный недостаточным её вниманием к достижениям психологии и теории человеческих отношений.

Данный пробел стремились заполнить исследования М. П. Фоллет⁵⁸, Р. Оуэна⁵⁹, Г. Мюнстерберга⁶⁰, Э. Мэйо⁶¹, которые пытались доказать зависимость эффективности системы управления, куда как элемент входило и муниципальное управление, не только от внешних структурных

⁵⁵Вебер М. Избранные произведения: монография. М.: Прогресс, 1990. 808 с.

⁵⁶ Там же

⁵⁷Митрошенков О. А. Либерализм. Социологическая энциклопедия: монография. М.: «Мысль», 2003. Т. 1. С. 559–560..

⁵⁸Follett M. P. *Creating Democracy, Transforming Management*, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003. P. 34

⁵⁹Роберт О. Избранные сочинения в двух томах: монография. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1950. 768 с.

⁶⁰Мюнстерберг Г. Психология и экономическая жизнь: монография. М.: Современные проблемы: Н. А. Столляр, 1924. 260 с.

⁶¹Mayo E. *Recovery and industrial fatigue*. The Journal of Personnel Research, 1924. P. 273-281.

решений, но и от внутренних личностных взаимоотношений. Они доказывали, что значительного внимания требует система психологического контроля и поощрения профессиональной подготовки сотрудников. В дальнейшем разработку этих идей продолжил бихевиоризм, представителем которого в сфере управления и менеджмента считается Ф. Тейлор⁶², автор теории удовлетворённости, посвященной управлению профессионализмом сотрудников производственных корпораций и предприятий.

Для разработок в области самоуправления эта концепция интересна идеей о том, что деятельность по управлению — это определенная специальность, профессиональное освоение которой зависит от знания законов, правил, принципов этой деятельности. Данный вывод возможно распространить и на сферу муниципального управления, так как согласно разрабатываемой им методологии, повышение эффективности системы управления зависит от рационализации трудовых операций на базе научной организации профессиональной деятельности⁶³. Он, также как его последователи Ф. Гилберт⁶⁴ и Г. Эмерсон⁶⁵, доказывал, что повысить эффективность действия системы управления можно, если привлечь к ее решению технико-организационные и социально-психологические методы управления.

Тейлор не только предлагал решить вопрос о замене грубо-практических методов на научные методы, разработанные на основе

⁶² Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента: монография. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

⁶³ Там же.

⁶⁴ Гилбрет Ф. Азбука научной организации труда и предприятий: монография. М. «ВсяРоссия», «Бюростандартизации», 1923. 55 с.

⁶⁵ Emerson H. The twelve principles of efficiency. Engineering Magazine, 1912. Pp. 9-23.

наиболее современных исследований каждого вида трудового действия⁶⁶, но и предложил программу, нацеленную на совершенствование профессиональных навыков управленческих кадров. Она состояла в прохождении таких стадий, как отбор кадров, их тренировка и обучение на основе научных критериев; организация системы сотрудничества между властными структурами и локальными исполнителями. В целом явление профессионализма раскрывалось Ф. Тейлором в процессе работы над понятием «экономический человек», модель которого составляли унифицированные особенности сотрудника. Минимальное воздействие на него позволяло сделать более эффективным весь производственный и управленческий процесс⁶⁷. Сущностью профессионализма он считал внедрение и использование научных исследований, создающих условия для достижения гармонии и экономической целесообразности организационной системы.

Благодаря трудам Ф. Тейлора⁶⁸, Ф. Гилберта⁶⁹, Г. Эмерсона⁷⁰ было сформировано особое направление, получившее название «Школа научного управления», в рамках которой учёные доказывали, что научно-технические методики могут эффективно применяться в практике управления. Однако при значительном внимании к практике непосредственного делопроизводства, научное управление почти не уделяло внимания вопросам администрирования и не развивало у

⁶⁶ Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента: монография. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента: монография. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

⁶⁹ Гилберт Ф. Азбука научной организации труда и предприятий: монография. М. «ВсяРоссия», «Бюростандартизации», 1923. 55 с.

⁷⁰ Emerson H. The twelve principles of efficiency. Engineering Magazine, 1912. Pp. 9-23.

управленцев навыки стратегического развития и взаимодействия⁷¹.

Данный аспект был затронут в концепции административного управления, разработанной А. Файолем⁷², представившим общие принципы управления, в том числе и муниципального. С точки зрения А. Файоля, профессионализм управленца состоит не в том, чтобы уметь предвидеть, организовывать, распоряжаться, согласовывать, контролировать. Управление рассматривалось им как универсальный процесс, включающий в себя принципы построения структуры организации, руководство ходом административной и управленческой работы. А. Файоль стремился обосновать необходимость поиска универсальных принципов управления, которые, по его мнению, должны были работать на всех уровнях управленческих систем, от локальных до универсальных⁷³. Знание этих принципов и умение использовать их в процессе руководства конкретным локальным предприятием или учреждением, по его мнению, являлось критерием профессионализма.

Идеи А. Файоля развивались административной концепцией управления, в рамках которой Л. Урвик⁷⁴, Л. Л. Гьюлик⁷⁵, Д. Муни⁷⁶, А. Слоун⁷⁷, Г. Черч⁷⁸, М. Блумфилд⁷⁹ разработали концепцию «менеджмента персонала». В их трудах понятие самоуправления является одной из составляющих термина «корпоративное управление», под которым они

⁷¹Там же.

⁷²Fayol H. Administration industrielle et générale. Paris: Dunod et Pinat. 1917. 174 p.

⁷³Там же.

⁷⁴Urwick L. F. The Pattern of Management. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1956. 100 p.

⁷⁵Gulick L. 1937. Science, values and public administration // L. Gulick, L. Urwick, Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration. Pp. 189-195.

⁷⁶Mooney, James David. The principles of organization. New York, Harper, 1937. 223 p.

⁷⁷Sloan A. P. Adventures of a white collar man. New York: Doubleday, Doran. 1941. 208 p.

⁷⁸Черч Г. Основы управления производством. М.: НКРКИ СССР, 1927. 103 с.

⁷⁹Bloomfield S. Theory and practice of corporate governance: An integrated approach. Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 2013. 421 p.

понимали набор принципов, воплощаемых в деятельности локальных исполнителей. Данная деятельность подчинена формализованному контролю, совершаемому с одобрения государства, с использованием инструментов политики, менеджмента и регулирования. Большое внимание уделялось тому, чтобы соблюдалось совпадение краткосрочных интересов локальных групп с долгосрочными задачами выживаемости организации. Уровень профессионализма служащих в теории корпоративного управления оценивался по показателям корпоративной ответственности, а также через соотнесение операционного и долгосрочного аспектов деятельности. Большое значение имело умение персонала пользоваться информационным ресурсом и принимать решения в режиме реального времени. При этом не меньшее внимание уделялось внутривидовому учету и отчетности, представляющим канал информационной коммуникации, выступающей в качестве инструмента влияния менеджеров. Умение использовать этот источник, оцениваемое по результативности деятельности, было значимым критерием уровня их профессионализма. Недостатком данной системы была оторванность предлагаемых ею параметров от реальных структур, которая проявлялась в том, что их применение стимулировало смешение представлений о профессионализме с попытками создания имиджевых позиций, а также способствовало погоне за краткосрочными результатами, что вело к кризису внутривидовых отношений.

Критическое переосмысление перечисленных концепций, как универсальных, но оторванных от реальной действительности и поэтому признаваемых утопическими, было осуществлено К. Поппером, философия которого, наряду с обсуждением более общих вопросов, содержала идеи, касающиеся профессионализма сотрудников

самоуправления⁸⁰. К. Поппер считал, что процесс профессионализации управленцев испытывает влияние двух разнонаправленных тенденций: утопической и социально-реформистской.

Первая, как пишет К. Поппер, влияет на формирование профессиональных управленческих кадров исходя из взглядов холистской или утопической социальной технологии, разработка которой велась в трудах Платона⁸¹, Аристотеля⁸², Т. Мора⁸³, Т. Кампанеллы⁸⁴, К. Маркса⁸⁵ и

В. Ленина⁸⁶, призывавших к радикальным социальным и управленческим изменениям. С этим К. Поппер согласиться не может, так как ясно видит не только невозможность позитивной реализации утопических проектов, но и осознает нежелательные последствия социальных и экономических потерь, отражающихся на людях, переживающих революционные изменения как нецивилизованные деяния⁸⁷.

Вторая тенденция, напротив, близка К. Попперу, он приветствовал путь к профессионализму, предлагаемый социально-реформистским подходом. Речь идет о системном видении этого процесса, представленном трудами А. А. Богданова⁸⁸, И. Парето⁸⁹, И. Пригожина⁹⁰, и ситуационной

⁸⁰ Поппер К. Открытое общество и его враги: монография. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.

⁸¹ Платон. Политика, или Государство: монография. СПб. Странник, 1863. Ч. 3. 532 с.

⁸² Аристотель. Афинская полиция: монография. М.-Л.: Соцэкгиз, 1936. 198 с.

⁸³ Мор Т. Утопия: монография. М.: Наука, 1978. 416 с.

⁸⁴ Кампанелла Т. Город Солнца: монография. М.-Л.: АН СССР, 1954. 228 с.

⁸⁵ Маркс К. Критика готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 г.г. Т. 19, стр. 9-32.

⁸⁶ Ленин В. И. Детская болезнь «левизны» в коммунизме // Полное собрание сочинений в 55-ти томах. 5-е. М.: Издательство политической литературы, 1967. Т. 41. С. 27. 695 с.

⁸⁷ Поппер К. Открытое общество и его враги: монография. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.

⁸⁸ Богданов А. А. Тектология: монография. М.: Экономика, 1989. 304 с. + 351 с.

концепцией профессионализма, разработанной Р. Моклером⁹¹ и Г. Кунцем⁹². Данный подход заключается в постепенном, пошаговом применении социальных технологий, осуществляемых с учетом и контролем возможных отрицательных социальных последствий. Эта стратегия относится К. Поппером к действиям, которые допускают возможность корректировки и даже ревизии итогов своего воздействия на общество и индивида. Требования к подготовке управленцев здесь основываются на убеждении в том, что их задачей является сохранение базовых ценностей, установок, удержание их в равновесии и устойчивой траектории развития, которая реализуется посредством постепенных изменений и их последующей гармонизации.

Одной из ведущих тем в осмыслении процессов профессионализации служащих самоуправления с этого времени становится эффективность и практическая ценность работы органов самоуправления. Особое влияние на исследователей стали оказывать идеи позитивизма О. Конта⁹³, прагматизма Ч. Пирса⁹⁴, Д. Дьюи⁹⁵ и неопозитивизма. Также большую роль в складывании парадигмы представлений о структуре общества сыграли социально-философские направления XX в. в лице неомарксизма Д. Лукача⁹⁶, либеральной теории Ф. Хаейка⁹⁷, теории массового общества

⁸⁹ Парето В. Компендиум по общей социологии: монография. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 511 с.

⁹⁰ Пригожин И. Философия нестабильности // Вопросы философии. 1991. № 6. С. 46-52.

⁹¹ Mockler R. J. Situational Theory of Management // Harvard Business Review. 1971. Vol. 49, № 3. P. 146.

⁹² Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: монография. М.: «Прогресс», 1981. Т. 1. 250 с.

⁹³ Конт О. Дух позитивной философии. (Слово о положительном мышлении): монография. Ростов н/Д: Феникс, 2003. 256 с.

⁹⁴ Пирс Ч.С. Избранные философские произведения: монография. М.: Логос, 2000. 412 с.

⁹⁵ Дьюи Дж. Общество и его проблемы: монография. М.: Идея-Пресс, 2002. 160 с.

⁹⁶ Лукач Д. Демократическая альтернатива сталинизму // Коммунист. 1990. № 14. С. 34-46.

О. Гассета⁹⁸, теории менеджериального общества Р. Бэдхема⁹⁹, теории тоталитарного общества К. Мангейма¹⁰⁰, теории развитого индустриального общества М. Хоркхаймера и Т. Адорно¹⁰¹, теории постиндустриального и информационного общества Д. Белла¹⁰², Э. Тоффлера¹⁰³, теории общества «позднего модерна» и глобализма Э. Гидденса¹⁰⁴, которые напрямую не затрагивали понятия муниципальной службы и самоуправления, но смогли создать общемировоззренческие предпосылки, способствующие развитию понимания эмансипации исторического развития и участия масс в управлении обществом. Эти идеи были наиболее четко представлены в философии М. Фуко, который связывал эффективность управленческой деятельности муниципальных служащих с оперативным решением вопросов, относящихся к повседневной жизнедеятельности населения муниципальных образований¹⁰⁵.

Концепции профессионализма служащих самоуправления стали обращаться, главным образом, к разработкам, носящим практический характер. Например, существенно расширила понимание сущности процесса профессионализации служащих муниципального управления

⁹⁷Хайек Ф. А. Дорога к рабству. М.: «Экономика», 1992. 176 с.

⁹⁸Гассет О. И. Избранные труды. М.: «Весь мир», 1997. 704 с.

⁹⁹Badham R.J. Theories of industrial society L.; Sidney: Croom Helm, 1986. 188 p.

¹⁰⁰Мангейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юрист, 1994. 700 с.51 .Мангейм К. Избранное. Социология культуры. М.-СПб: Университетская книга, 2000. 505 с.

¹⁰¹Теодор Адорно, Макс Хоркхаймер: Диалектика просвещения. Философские фрагменты. СПб., 1997. 312 с.

¹⁰²Белл Д. Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе. Москва: Прогресс, 1986. С. 330-342.

¹⁰³Тоффлер Э. Третья волна, 1980. М.: АСТ, 2010. 784 с.

¹⁰⁴Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации. М.: Академический проект, 2003. 528 с.

¹⁰⁵Фуко М. Управление собой и другими: монография. СПб.: Наука, 2011. 432 с.

теория мотивации А. Маслоу¹⁰⁶, Д. Мак-Грегора¹⁰⁷, Ф. Герцберга¹⁰⁸ и др., которая в целом посвящена более широким вопросам управления социальными группами.

Учитывая контекст заявленной темы, заслугой А. Маслоу является разработка иерархической системы потребностей человека. Она показала, что уровень профессионализма управленцев в данной системе оценивается показателем их умения выявлять потребности проживающего на конкретной территории населения и использовать соответствующие методы их мотивирования¹⁰⁹.

При анализе профессионализма сотрудников муниципального управления может быть использована теория управления Д. Мак-Грегора, который разделил сотрудников управленческих структур на типы «Х» и «У»¹¹⁰. Сотрудники организаций типа «Х» характеризуются тем, что имеют унаследованную нелюбовь к работе и стараются ее избегать, это служит причиной того, что выполнять нужные действия они могут только после принуждения, приказов, контроля, угрозы наказания. Профессиональные качества человека формируются на фоне того, что он старается избегать инициатив, ответственности, предпочитает, чтобы им управляли, имеет низкие амбиции и желает находиться в безопасной ситуации. Напротив, сотрудники типа «У» характеризуются тем, что в зависимости от созданных условий могут воспринимать работу либо как

¹⁰⁶Maslow A. A Theory of Human Motivation // Psychological Review, 1943, Vol. 50. № 4. Pp. 370–396.

¹⁰⁷McGregor D.M. The staff function in human relations. Journal of Social Issues. 1948, 4 (3), Pp. 5-22.

¹⁰⁸Herzberg F. "One More Time: How Do You Motivate Employees?" // Harvard Business Review. January – February, 1968. 46 (1): 53–62.

¹⁰⁹ Maslow A. A Theory of Human Motivation" // Psychological Review, 1943, Vol. 50. № 4. Pp. 370–396.

¹¹⁰McGregor D. M. The staff function in human relations. Journal of Social Issues. 1948, 4 (3), Pp. 5-22.

источник удовлетворения, либо как наказание. В качестве ведущих стимулов формирования профессионализма у таких сотрудников выступает самопобуждение и самоконтроль деятельности, которую они осуществляют во имя интересов организации. Уровень их профессионализма определяется сформированным чувством ответственности, предполагающим, что сотрудник готов исполнять обязательства перед организацией, а наиболее значимым вознаграждением для него будет удовлетворение его потребностей в самовыражении и самоактуализации, к которым он осознанно стремится. Д. Мак-Грегор, анализируя современный уровень профессионализма сотрудников организаций, отметил, что в реальности индустриальное общество почти не использует интеллектуальный потенциал обычных людей. При этом он утверждал, что повышение уровня профессионализма работников возможно в условиях, при которых достижение целей организации совпадает с достижением личных целей человека. Таким образом, основой концепции управления стал принцип, согласно которому уровень профессионализма работников зависит от уровня их удовлетворенности условиями труда и жизни. В свою очередь он влияет на эффективность всего процесса управления¹¹¹. Эффективными методами повышения уровня профессионализма являются такие методы социального взаимодействия, как мотивация, выбор характера власти и авторитета, организационная структура, специфика коммуникации, лидерство, динамика, содержание работы и качество трудовой жизни.

В 60-70-е гг. XX в. развитие системы самоуправления связывалось с разработкой теорий, основанных на системном подходе к

¹¹¹McGregor D. M. The human side of enterprise / Adventures in Thought and Action. Proceedings of V-th Anniversary Convocation of the School of Industrial Management. MIT: MIT, 1957. P. 23 – 30.

самоуправлению, таких как концепция менеджмента, концепция 7С и концепция Z (Т. Питерс и Р. Уотермен¹¹², Р. Паскаль и Э. Атос¹¹³). Эти теории доказывали, что с точки зрения системного подхода наибольшее внимание необходимо уделять подготовке кадров, являющихся основой любой организации. Именно профессиональные кадры добиваются тех целей, которые ставит перед собой любая организация и которые заключаются в преобразовании таких ресурсов, как капитал, материалы, технология, информация¹¹⁴.

Начало разработкам, выполненным в рамках системного подхода, было положено А. А. Богдановым¹¹⁵ еще в начале XX в., он рассматривал проблемы самоуправления с точки зрения концепции тектологии. Профессионализм служащих муниципального управления с этой точки зрения понимается, как умение добиваться свойства целого быть больше суммы своих частей. Согласно концепции А. А. Богданова, чем большей степени организованности, при которой целое все более отличается от суммы его частей, добивается руководитель, тем выше степень его профессионализма¹¹⁶. Инструментом формирования профессионализма кадров здесь признавался менеджмент, используя принципы которого можно было оптимально формировать кадры, определять алгоритмы взаимодействия между ними, включать их в процесс социальной деятельности, способствовать их профессиональному развитию.

¹¹²Питерс Т., Уотермен Р.В. в поисках эффективного управления: монография. М.: Прогресс, 1986. 424 с.

¹¹³Pascals R.T., Athos A.C. The Art of Japanese Management: Applications for American Executives N.Y.: Simon and Schuster, 1982. Pp. 221.

¹¹⁴McGregor, D. Theory X and theory Y. Organization theory, 1960. P. 358-374.

¹¹⁵Богданов А. А. Тектология: монография. М. Экономика, 1989. 304 с. + 351 с.

¹¹⁶Богданов А. А. Тектология: монография. М.: Экономика, 1989. 304 с. + 351 с.

Концепция А. А. Богданова в дальнейшем была расширена идеями Т. Питерса и Р. Уотермена¹¹⁷ и названа концепцией менеджмента.

Особое значение в практике управления организацией имели идеи концепции «7С», представленные Р. Паскалем и Э. Атосом¹¹⁸. Данная концепция доказывала, что полноценное развитие и функционирование возможно только в тех организациях, где руководители создают и поддерживают в рабочем состоянии структуру, состоящую из определенных компонентов, находящихся в процессе взаимодействия. Важнейшим из них представлялись штаты и их квалификация.

Также вопросы профессионализма сотрудников ярко представлены У. Оучи¹¹⁹, разработавшим теорию «Z», дополнившую положения теории Мак-Грегора¹²⁰. Профессионализм является ключевым пунктом концепции У. Оучи, так как от него зависит эффективность управления людьми. Показателями профессионализма, как следует из концепции Оучи, надо считать наличие системы: долгосрочного найма кадров; группового принятия решений; индивидуальной ответственности; постоянной оценки кадров и их продвижения; неформального контроля четкими и формализованными методами; неспециализированной карьеры, всесторонней заботы о работниках¹²¹.

Наиболее значимый вклад в представления о профессионализме муниципальных служащих внес ситуационный подход, который

¹¹⁷Питерс Т., Уотермен Р.В. в поисках эффективного управления: монография. М.: Прогресс, 1986. 424 с.

¹¹⁸Pascals R.T., Athos A.C. The Art of Japanese Management: Applications for American Executives N.Y.: Simon and Schuster, 1982. Pp. 221.

¹¹⁹Ouchi W. G.TheoryZ : how American business can meet the Japanese challenge. New York, NY, Columbia University Libraries , 1982. 261 p.

¹²⁰McGregor, D. Theory X and theory Y. Organization theory, 1960. P. 358-374.

¹²¹Ouchi W. G.TheoryZ : how American business can meet the Japanese challenge. New York, NY, Columbia University Libraries , 1982. 261 p.

претендует на роль объединяющей теории управления. Его авторы Р. Моклер¹²² и Г. Кунц¹²³ разработали идеи, в соответствии с содержанием которых практика управления должна ориентироваться только на изменяющиеся ситуации и условия. Как они доказывали, управленцы должны учитывать всю совокупность различных по природе переменных, характеризующих определенную ситуацию. Разработчики ситуационного подхода обращают внимание на то, что профессиональные качества управленца не являются чем-то заданным раз и навсегда или чем-то, что формируется как устойчивая система с помощью образования или происхождения. По их мнению, не существует и не может существовать метода управления, который бы можно было спланировать заранее и использовать в различных ситуациях. Суть этого подхода состоит в понятии уникальности каждой организации, каждого конкретного случая и каждого управленческого решения, принимаемого в соответствии с конкретными ситуациями. Основным показателем профессионализма управленца любого, в том числе муниципального уровня, с точки зрения данной теории, является открытость поиску вариативных решений. Вместе с тем, ситуационный подход указывает на необходимый набор профессиональных качеств служащего аппарата управления. Он должен владеть знаниями в области методов системного анализа конкретных ситуаций для определения влияния возможных угроз на функционирование и эффективность управления. Должен обладать умениями обосновывать и принимать решения, соответствующие изменяющимся требованиям, должен обладать умениями создавать гибкую систему управления потенциальными возможностями

¹²²Mockler R. J. Situational Theory of Management // Harvard Business Review. 1971. Vol. 49, № 3. P. 146.

¹²³Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: монография. М.: «Прогресс», 1981. 250 с.

организации. Результат этих действий, по мнению Дж. Вудворд¹²⁴, П. Блау¹²⁵ и Р. Шенхера,¹²⁶ признается показателем профессионализма управленческого персонала.

Аналогичные идеи характерны для В. Парето¹²⁷, который, развивая идеи А. А. Богданова¹²⁸, нацеливал управленцев на понимание необходимости применения системного подхода, при котором общество рассматривается как целостная социально-политико-экономическая (и историко-культурная) система, находящаяся в состоянии динамического равновесия. Его требованием к уровню профессионализма является необходимость комплексного видения явлений, умение обеспечивать равновесие посредством разного рода ресурсов, имеющихся в наличии. При этом необходимо проявлять умение работать как с учетом имеющихся ресурсов, выполняющих роль стабильно влияющих факторов, так и с учетом постоянно изменяющихся интересов различных групп элит.

Значительное влияние на развитие исследований профессионализма служащих самоуправления оказали результаты научных трудов И. Пригожина¹²⁹, создавшего целостное видение картины общества, как взаимодействия социальных явлений различного уровня, от муниципального до глобального. Выбранная И. Пригожиным точка зрения показывает, что профессионализм управленца любого уровня, в том числе и муниципального, зависит от того, насколько он способен отразить

¹²⁴Woodward W. Industrial Behavior – Is There a Science? // New Society, 1964. P. 14.

¹²⁵Blau P. M. The Dynamics of Bureaucracy. Chicago: University of Chicago Press, 1955. 269 p.

¹²⁶Blau P.M., Schoenherr R. A. The Structure of Organizations. New York: Basic Books, 1971. 445 p.

¹²⁷Парето В. Компендиум по общей социологии: монография. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 511 с.

¹²⁸Богданов А. А. Тектология: монография. М.: Экономика, 1989. 304 с. + 351 с.

¹²⁹Пригожин И. Философия нестабильности // Вопросы философии. 1991. № 6. С. 46-52.

реальное положение дел, насколько полно в своей деятельности он способен учитывать влияние всех действующих факторов. Ведущим требованием к профессионализму управленцев здесь признается необходимость осуществлять гармоничное взаимодействие с различными социальными системами и подсистемами разного уровня открытости. И. Пригожин обращает внимание на то, что рассмотрение общественной проблемы только с узкопрофессиональных точек зрения, какими являются сугубо экономические, социологические, исторические и др. взгляды на общество, имеет существенные ограничения. Можно заключить, что к профессиональным качествам управленца муниципального уровня, в контексте методологии И. Пригожина, можно отнести открытость внешней среде, достижение равновесия среди окружающих его систем. Таким образом, уровень профессионализма служащего самоуправления напрямую зависит от степени его открытости условиям окружающей социальной среды. Открытость проявляется тогда, когда структуры управления доступны для проведения контроля для всех заинтересованных сторон, кроме этого, открытость подразумевает взаимосвязанность социальных систем, основанных на принципе обратной связи¹³⁰.

Общий контекст концепции И. Пригожина¹³¹ указывает на то, что уровень подготовки муниципального служащего напрямую зависит от его способности быстро приспосабливаться к новым условиям и меняющимся правилам. В этих условиях больше значение приобретает его обучаемость, то есть способность приобретать новые знания и применять их на практике. При этом, как отмечает И. Пригожин, соглашаясь с В. Парето¹³²,

¹³⁰См. Капица С. П., Курдюмов С. П., Малинецкий Г. Г. Синергетика и прогнозы будущего: монография. М., 2003. С. 60.

¹³¹Пригожин И. Философия нестабильности // Вопросы философии. 1991. № 6. С. 46-52.

¹³² Парето В. Компендиум по общей социологии: монография. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 511 с.

наиболее ярким примером низкого уровня профессионализма является ограничение информационного обмена, что переводит систему из разряда открытых в разряд закрытых и порождает приспособленческую реакцию. Такая политика характеризуется как попытка «изъятия ресурсов», приводящая к обескровливанию подсистем, а, следовательно, и всей системы. Способность противостоять этому сценарию, как показывает теория менеджмента И. Ансоффа, обеспечивает жизнеспособность любой социальной системы, в том числе и муниципального уровня. Поэтому профессиональный управленец должен нацеливать свои усилия на необходимость соответствовать внешним изменениям и приводить подсистемы в состояние максимальной открытости для внешних влияний¹³³.

Идеи, указывающие на значимость практических результатов профессиональных действий сотрудников, ярко проявляются в наиболее современных теоретических концепциях управления, которые обращают внимание на необходимость принимать решения в условиях распространения влияния цифровой и глобализирующейся культуры. Одной из таких является концепция всеобщего управления качеством, авторы которой Э. Деминг¹³⁴, П. Дракер¹³⁵, К. Исикава¹³⁶ и Ф. Кросби¹³⁷ осуществляют поиск путей обеспечения качества самоуправления, среди которых они выделяют проблему профессионализма.

¹³³ Ансофф И. Стратегический менеджмент: монография. СПб.: Питер, 2009. С. 100-131.

¹³⁴ Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами: монография. М.: «Альпина Паблишер», 2011. 400 с.

¹³⁵ Drucker P. F. The Practice of Management. New York: Harper & Brothers, 1954. Pp.121-136.

¹³⁶ Ishikawa K. Guide to Quality Control. Tokyo: Asian Productivity Organization. 1968. 226 p.

¹³⁷ Crosby, P.V. Cutting the Cost of Quality, Boston Industrial Education Institute, Boston, MA, 1967. 242 p.

В концепции нового публичного управления (Д. Осборн¹³⁸, Т. Геблер¹³⁹, Дж. Грюнинг и Т. Хант¹⁴⁰) отмечается, что профессиональный уровень муниципальных служащих должен выстраиваться на основании использования информационных ресурсов, которые доступны местным сообществам, но не доступны государству.

В первых десятилетиях XXI в. на Западе существенное внимание уделяют развитию неовеберианской концепции управления, представленной такими направлениями, как New Public Management и Good Governance, ориентированными на практическую значимость управленческих решений в конкретных условиях для конкретных потребителей. В сфере муниципального управления в этих рамках развиваются теории «плоских структур» и «отзывчивой администрации» Д. Валдо¹⁴¹ и В. Острома¹⁴², нацеленные на поиск путей децентрализации управления, приближения его к населению и его нуждам.

Таким образом, развитие представлений о профессионализме муниципальных служащих шло по направлению от социально-утопических концепций, считавших основой профессионализма универсальные принципы и закономерности развития, к прагматическим представлениям о профессионализме служащих, как факторе эффективности местного самоуправления. Итогом развития стало признание того, что уровень профессионализма муниципальных служащих

¹³⁸ Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства: монография. М., Прогресс, 2001. 536 с.

¹³⁹ Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector // Revista de Administração de Empresas. 1993. 33(6):97-99.

¹⁴⁰ Grunig J.E. & Hunt T. Managing public relations. N.Y.: Holt, Rinehart & Winston, 1984. 550 p.

¹⁴¹ Waldo D. The study of public administration. New York : Random House, 1955. 72 p.

¹⁴² Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989. P. 20-25.

зависит от субъективного отношения каждого из них к своим должностным обязанностям, которое выражается в их способности отражать реальное положение дел, быть открытым внешней среде, учитывать влияние всех действующих факторов, быть эффективным и результативным в социальной действительности.

1.2 Анализ общественно-научных дискурсов о профессионализме муниципальных служащих

В современных условиях модернизации и информатизации общества возрастает уровень понимания того, что к работе в системе муниципального управления должны привлекаться только хорошо подготовленные, высококвалифицированные кадры, специалисты нового поколения, способные к решению инновационных задач. Особое социальное положение муниципальных служащих оказывает влияние на социальную значимость их профессиональной деятельности, её роль возрастает, а требования к качеству становятся все более жесткими. Отсюда актуализация обсуждения проблемы профессионализма, имеющего приоритетное значение для деятельности, которую осуществляет социально-профессиональная группа муниципальных служащих¹⁴³.

Основным особенностям и значимым аспектам развития профессионализма посвящено обсуждение, которое ведут представители властного, юридического, культурологического, социологического, психологического, педагогического дискурса, понимаемого нами в контексте учения М. Фуко, как совокупность всего высказанного и

¹⁴³Понеделков А. В., Воронцов С. А. О восприятии политического лидерства на региональном уровне // Власть. 2015. № 3. С. 91-99.

произнесенного в процессе устного или письменного изложения темы¹⁴⁴.

Обращение к понятию «дискурс» позволяет нам выстраивать логику исследования так, чтобы избегать априорных и безусловных оценок и норм; применять методы критического рационализма, анализировать точки зрения, позиции и мотивы всех участников дискурса, в том числе принимая во внимание их готовность к достижению соглашений¹⁴⁵, а также дает нам возможность учитывать при анализе не только научные концепции, но и социальная база публичных интеракций, основанную на рациональном обсуждении проблем¹⁴⁶. Традиционно в системе дискурсов выделяют властный, юридический, экономический, культурологический, социологический, психологический, педагогический и общественный дискурс, представленный средствами массовой информации¹⁴⁷.

Властный дискурс определяет, что, с одной стороны, сущностью местного самоуправления является его существование как основы конституционного строя и неотъемлемого элемента жизнедеятельности демократического государства. С другой стороны, власть видит в данной форме народовластия органическую часть существующей политической системы, основная функция которой заключается в выполнении решений центрального правительства на территориях¹⁴⁸.

Властным дискурсом признается, что, выстроенное на общепризнанных принципах и нормах международного права, местное

¹⁴⁴ Фуко М. Археология знания: монография. СПб.: Гуманитарная Академия, 2004. 416 с.

¹⁴⁵ Греймас А. Ж., Курте Ж. Семиотика. Объяснительный словарь теории языка // Семиотика. М.: Радуга, 1983. С. 483-550.

¹⁴⁶ Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие: монография. М.: Наука, 2000. 380 с.

¹⁴⁷ Данилова С. А. Типология дискурса // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. С. 345-349.

¹⁴⁸ Муниципальное управление. Энциклопедический словарь. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 237.

самоуправление в современной России целиком и полностью зависимо от государственной власти¹⁴⁹. Оно сегодня в большей степени является исполнителем ряда публичных обязательств по удовлетворению материальных и духовных потребностей населения, возложенных государством, чем самоорганизацией местных сообществ, как было заявлено конституционно. Причина этому лежит в плоскости неразвитости гражданского общества.

Специфика профессионализма муниципальных служащих во властном дискурсе объясняется новаторским характером этой службы на территории Российской Федерации. Принципиальным отличием компетентности муниципальных служащих, как пишет А. Н. Митин¹⁵⁰, является то, что социально-профессиональная деятельность муниципальных служащих является инструментом эффективной муниципальной политики. В содержание социально-профессиональной деятельности муниципального служащего входит выполнение властных полномочий, так как он способствует урегулированию общественных отношений на территориях муниципальных образований. Одновременно служащий самоуправления ведет хозяйственную деятельность, занимаясь непосредственным управлением муниципальным хозяйством. Отсюда эффективность управленческой деятельности муниципальных служащих связывается с оперативным решением вопросов, относящихся к повседневной жизнедеятельности населения муниципальных образований¹⁵¹.

С точки зрения властного дискурса, только усилия центральной

¹⁴⁹ Мухаметжанова В. С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник Российского университета дружбы народов. 2010. № 2. С. 110-117.

¹⁵⁰ Митин А. Н. О профессионализме государственных и муниципальных служащих // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. 2013. № 4. С. 34-38.

¹⁵¹ Тищенко В. Н. Властный дискурс // Дискурс-Пи, 2016. № 1 (22). С. 139-141.

власти могут считаться ключевым фактором развития профессионализма сотрудников муниципальной службы. Поэтому властный дискурс полагает устоявшимся принцип, согласно которому государство определяет предъявляемые к ним требования¹⁵². Федеральный закон о муниципальной службе¹⁵³ закрепляет уровень профессионального образования, стаж, профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей. Государством разрабатываются типовые квалификационные требования, устанавливаемые муниципальными правовыми актами для замещения должностей муниципальной службы. Реформирование местного самоуправления, проводимое сегодня в Российской Федерации, также осуществляется сверху.

Властный дискурс получает развитие в законодательстве и юридических документах, которые представляя властный ресурс, тем не менее, образуют самостоятельную знаково-символическую форму, образующую юридический дискурс, представленный в трудах А. А. Манякина¹⁵⁴, Л. В. Андриченко¹⁵⁵, А. В. Каляшина¹⁵⁶, В. Б. Муравченко¹⁵⁷ и др., рассматривающих положения Трудового законодательства, установленные статьей 1 Трудового кодекса Российской Федерации, для которого незыблемым является указание на наличие

¹⁵²ФЗ от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/12152272/> (Дата обращения: 23.02.2019).

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴Манякин А. А. Сравнительно-правовой анализ законов субъектов РФ о муниципальной службе в Южном Федеральном округе и Федерального закона № 25 ФЗ «О муниципальной службе в РФ».

¹⁵⁵Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал Российского права. 2008. С.12-22.

¹⁵⁶Каляшин А. В. О публичной службе в Российской Федерации// Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2014. № 1. С.34-36.

¹⁵⁷Муравченко В. Б. Условия и порядок прохождения муниципальной службы в субъектах Российской Федерации // Омский научный вестник. 2002. С. 171-179.

правового регулирования социальных, трудовых и иных отношений в муниципальной сфере¹⁵⁸.

Юридический дискурс обращает внимание на содержание нормативно-правовых актов, которые устанавливают статус таких понятий, как «дополнительное профессиональное образование» и «повышение квалификации» в муниципальной службе. Здесь отмечается, что, несмотря на то, что общих для всех положений о дополнительном профессиональном образовании муниципальных служащих не установлено, тем не менее, имеются положения Федерального законодательства о муниципальной службе¹⁵⁹, согласно которому в России существует тесное взаимодействие между государственной службой и муниципальной службой. В частности, единообразие достигается в сфере подготовки кадров для этих служб и в том, как организовано для них дополнительное профессиональное образование.

Таким образом, властный и юридический дискурс представляют собой точку зрения на проблемы самоуправления, в которой фактором эффективности самоуправления являются усилия государственной власти, направленные на юридическое и административное регулирование проблем.

В экономическом дискурсе, раскрываемом в публикациях

¹⁵⁸Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001. 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75545/(Дата посещения: 23.02.2019).

¹⁵⁹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://fgou-vunmc.ru/normativ_zakonodatelstvo/files/FZ_273_29.12.2012%20\(31.12.2014\).doc](http://fgou-vunmc.ru/normativ_zakonodatelstvo/files/FZ_273_29.12.2012%20(31.12.2014).doc). (Дата обращения: 23.02.2019).

О. В. Михайловой¹⁶⁰, В. Игнатова¹⁶¹, Б. Т. Пономаренко¹⁶², профессионализм муниципальных служащих связывается с эффективностью данной службы в разрешении локальных проблем. В частности, обсуждаются вопросы рентабельности предоставления услуг в сфере образования, создания условий по предоставлению услуг медицины, быта, досуга, спорта, охраны памятников культуры и др.

В рамках экономического дискурса рассматривается вопрос о том, насколько рентабельными являются усилия муниципальных служащих, направленные на реализацию групповых интересов граждан, проживающих на территориях муниципалитетов и участвующих в функционировании территориальной экономической структуры. Экономическая структура территории, как правило, представлена муниципальными учреждениями и предприятиями, а также предприятиями иных форм собственности. С точки зрения экономического дискурса, становится очевидным приоритетное влияние экономического фактора на эффективность муниципальной службы, обосновываемого тем, что все системы местного самоуправления существуют, опираясь на региональный хозяйственный механизм¹⁶³.

Объединяет властный, юридический, экономический типы дискурса то, что при определении сущности профессионализма муниципальных

¹⁶⁰Михайлова О.В. Основные направления развития государственного управления в РФ и его эффективность // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 1 (11). С. 166-172.

¹⁶¹ Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления – жизненно важная проблема сохранения российской государственностью: монография. М.: Дело, 2009. С. 179-184.

¹⁶² Пономаренко Б. Т., Жильцов В. И. Эффективность гражданской государственной службы в Российской Федерации // Социология власти. 2011. № 4. С. 6-12.

¹⁶³Михайлова О. В. Трансформация государственного регулирования экономики в условиях глобализации // Научный альманах Центрального Черноземья. 2014. №1. С. 76-78.

служащих они достаточно ясно указывают на требования государства к профессиональному уровню служащих самоуправления, который должен соответствовать изменяющимся условиям конъюнктуры власти, законодательства и рынка. Характерно, что требования муниципалитетов в этих дискурсах не учитываются. Не учитываются в них и аспекты, связанные с субъективными мотивациями служащих, идентификацией, профессиональной культурой и этикой, которые отражаются в рамках культурологического, социологического, психологического и педагогического дискурсов.

Обращение к культурологическому дискурсу, содержание которого раскрывается в публикациях В. С. Мухаметжановой¹⁶⁴, Л. Д. Паруниной¹⁶⁵, А. А. Гребенниковой, В. В. Маслякова¹⁶⁶, позволяет сфокусировать внимание на том, что муниципальная служба является носителем культуры. Методологическое значение здесь имеет понимание культуры как содержания всех сфер общественной жизни, в том числе и профессиональной деятельности. Посредством культуры регулируется жизнедеятельность человека, определяется его мировоззрение и профессиональная позиция. Культура личности выступает мерой её развития, а когда культура представляет собой уровень группы, можно говорить о профессиональной культуре¹⁶⁷. Профессиональная культура муниципальных служащих представляет собой неотъемлемое свойство

¹⁶⁴Мухаметжанова В. С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник Российского университета дружбы народов. 2010. № 2. С. 110-117.

¹⁶⁵Парунина Л. Д. Профессиональная культура муниципальных служащих как фактор повышения профессионализма местной власти // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 5. С. 214-221.

¹⁶⁶Гребенникова А. А. Масляков В. В. Некоторые вопросы повышения профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования центральной России. 2017. № 1 (2). С. 16-21.

¹⁶⁷Мухаметжанова В. С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник Российского университета дружбы народов. 2010. № 2. С. 110-117.

данной общности, в неё входят профессиональные знания, умения, навыки, нормы и ценности. Профессиональная культура влияет на поведение служащих и специфику социальной деятельности муниципалитетов¹⁶⁸.

Культурологический дискурс уделяет значительное внимание моделям профессиональной культуры, подчеркивая их многообразие и изменчивость в зависимости от исторического периода и требований общества к различным социально-профессиональным группам, как носителям определенной профессиональной культуры.

Традиционно в культурологическом дискурсе выделяются три идеальные модели профессиональной культуры: патримониальная, бюрократическая и модель «государственного менеджмента»¹⁶⁹. Для патримониальной модели профессиональные качества исполнителя не столь существенны, как его готовность четко исполнять полученные «сверху» указания. Бюрократическая модель профессиональной культуры характеризуется формальным отношением к исполнению обязанностей муниципальными служащими. Формализм, господствующий в рамках бюрократической модели управления, нацелен на жесткую регламентацию управленческого процесса, на подчиненность существующим правилам, стремление избежать властного произвола. В то же время, формализм ассоциируется с низведением процесса управления только до следования инструкциям¹⁷⁰. Этим моделям противопоставляется так называемая

¹⁶⁸ Гребенникова А. А. Масляков В. В. Некоторые вопросы повышения профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования центральной России. 2017. № 1 (2). С. 16-21.

¹⁶⁹ Гимельсон В. Е. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность постановка проблемы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fom.ru/reports/frames/pa0016.html> (дата обращения: 12.08.2011)

¹⁷⁰ Бабинцев В. А., Захаров В. В. Стратегия развития кадров // Служба кадров и персонала. 2006. №6. С. 28-32

менеджерская модель профессиональной культуры, характерной чертой которой является дискурсивность исполнительского процесса и стремление участвовать в обсуждении путей выполнения проектных заданий¹⁷¹.

Современная профессиональная культура муниципальных служащих в России в рамках культурологического дискурса характеризуется как эклектичная, содержащая элементы не только различных, но и противоречащих друг другу культур. При этом, как показывают данные дискурса, преобладающее значение продолжает иметь патримониальная модель, возвращающая свое влияние в случаях ослабления проявлений рационально-бюрократической и менеджерской моделей¹⁷².

В рамках социологических исследований, которые ведут К. О. Магомедов, С. И. Репицкая¹⁷³, Е. А. Емельянова¹⁷⁴, В. Г. Попов, А. Л. Чертенко,¹⁷⁵ местное самоуправление осознается, прежде всего, как социальный институт¹⁷⁶, в котором синтезированы принципы, нормы, установки, формальные и неформальные правила, регулирующие

¹⁷¹Парунина Л.Д. Профессиональная культура муниципальных служащих как фактор повышения профессионализма местной власти // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 5. С. 214-221.

¹⁷² Попов В. Г., Чертенко А. Л. Формирование социальной компетентности муниципальных служащих в современной России: социологический анализ: монография. Екатеринбург: УрАГС, 2006. 176 с.

¹⁷³Магомедов К. О., Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового потенциала органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. 2012. № 1 – 2 (14). С. 41-46.

¹⁷⁴Емельянова Е. А. Некоторые аспекты оценки профессионализма муниципальных служащих // Ученые записки Сахалинского государственного университета. 2009. № 1 (5). С. 114-116.

¹⁷⁵Попов В. Г., Чертенко А. Л. Формирование социальной компетентности муниципальных служащих в современной России: социологический анализ: монография. Екатеринбург: УрАГС, 2006. 176 с.

¹⁷⁶ Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма: монография. М.: Ист-Вью, 2002. 352 с.

поведение и деятельность населения, муниципальных служащих, а также представителей иных социальных институтов в процессе их взаимодействия¹⁷⁷. Муниципальная служба, при этом, представляет собой особую социально-профессиональную группу, занимающуюся обеспечением взаимодействия муниципальных органов и населения, защитой его свобод и прав, созданием условий, благоприятствующих достойной жизни и безопасности граждан.

С точки зрения социологического дискурса, признающего особый статус муниципальных служащих, обеспечивающийся за счет определенного типа деятельности, присущего только им, муниципальные служащие представляются социально-профессиональной группой. Это единое социальное целое, обладающее сходными интересами, знаниями, навыками, культурными ориентирами, объединенное квалификационными требованиями и материальными средствами существования¹⁷⁸.

Социологический дискурс указывает на то, что причиной нерешенности проблемы профессионализма муниципальных служащих является новизна самого явления муниципальной службы как социально-профессиональной группы для Российской Федерации. В качестве другой причины выступает имеющееся несоответствие между реальным состоянием муниципальной службы и её идеальной моделью, при этом фокусируется внимание на том, что целостная идеальная модель муниципального служащего ни обществом, ни властью до сих пор не

¹⁷⁷Барциц И. Н. Муниципальное управление. Энциклопедический словарь. М.: Изд-во РАГС, 2008. 552 с.

¹⁷⁸Чертенко, А. Л. Социальная компетентность как фактор повышения профессионализма служащих местного самоуправления // ЧиновникЪ. 2005. N 5. С. . 48-53.

сформирована¹⁷⁹.

Социальные представления о необходимости совершенствования муниципального управления через повышение профессионализма сотрудников описаны в социологических исследованиях А. Б. Жулина, А. В. Клименко¹⁸⁰, А. Г. Барабашева¹⁸¹, Г. Г. Азгальдова и А. В. Костина¹⁸². Необходимость повышения уровня качества работы администраций муниципальных образований отмечается Н. В. Самариним¹⁸³, Т. В. Нестеровой¹⁸⁴, В. В. Теленкевич¹⁸⁵ и другими учеными. В то же время в рамках социологического дискурса фиксируется недостаток серьезного обсуждения и разработки общих принципов и содержательной основы профессии муниципального служащего, а также механизмов их обеспечения, т.е. в широком смысле – профессиональных стандартов¹⁸⁶.

С точки зрения психологического дискурса, раскрытого в работах

¹⁷⁹Парунина Л. Д. Профессиональная культура муниципальных служащих как фактор повышения профессионализма местной власти // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 5. С. 214-221.

¹⁸⁰Жулин А. Б., Клименко А. В. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123-150.

¹⁸¹Барабашев А. Г., Клименко А. В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36-72.

¹⁸²Азгальдов Г. Г., Костин А. В. Квалиметрия и бизнес // Менеджмент инноваций. 2011. №4(16). С.284-296.

¹⁸³Самарин А. Н. Социальные конфликты в меняющемся обществе // Социологические исследования. 1997. № 2. С. 145-149.

¹⁸⁴Нестерова Т. Редакционная система: Менеджмент в журналистике // Журналист. 2007. №9. С. 28-29.

¹⁸⁵Теленкевич В. В. Методы расчета индивидуальных показателей и совокупных оценок системы целеполагания органов исполнительной власти // Сиб. фин. шк. 2010. № 3. С. 51-55.

¹⁸⁶Мерсиянова И. В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 52-66

Н. А. Левченко¹⁸⁷, Е. С. Миловановой¹⁸⁸, И. Б. Дураковой¹⁸⁹, А. А. Деркача¹⁹⁰, В. Г. Зазыкина¹⁹¹, профессионализм понимается, как сложное социально-психологическое явление, обретаемое в процессе профессионального становления личности и формирования социальной зрелости.

Особенностью понимания профессионализма муниципальных служащих в психологическом дискурсе является обращение внимания не на достижения сотрудников, а на их социо-психологические качества, то есть сознательное отношение к труду, целерациональную предрасположенность к муниципальной работе, уровень удовлетворенности ею т.д.¹⁹² Определением профессионализма муниципальных служащих в рамках психологического дискурса является система, в которой синтезированы личностные качества (профессиональные, морально-этические, мотивационные, адаптационные) и деятельностные умения (применение на практике теоретических знаний, самообразование, саморазвитие, межличностное взаимодействие, обработка информации, анализ результатов и перспектив труда)

¹⁸⁷Левченко Н. А.Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2013. № 3. С. 46-49.

¹⁸⁸Милованова Е. С. Формирование этнокультурной компетентности бакалавров социальной работы во внеаудиорной профессиональной деятельности // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2011. № 3. С. 194-202.

¹⁸⁹Дуракова И. Б. Эволюция службы персонала // Кадровик. 2006. № 7. С. 26-29.

¹⁹⁰Деркач А. А. Акмеологические основы развития профессионала: монография. М.: Изд-во МПСИ; Воронеж: НПО МОДЭК, 2004. 752 с.

¹⁹¹Зазыкин В. Г. Об особенностях изучения акмеологического объекта и работы с ним // Акмеология.2012. №3 (43). С. 20-25.

¹⁹²Левченко Н. А.Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2013. № 3. С. 46-49.

человека¹⁹³.

Уделяя внимание данным качествам, психологический дискурс подчеркивает наличие:

- низкого, для которого характерны низкие показатели эффективности деятельности, причиной которой является формально-исполнительское отношение к исполнению своих обязанностей;
- среднего номинального, для которого характерны удовлетворительные показатели эффективности деятельности, достигаемые в контексте репродуктивно-исполнительской деятельности;
- высокого, характеризуемого высокими показателями эффективности творческо-мастерской деятельности, уровней развития профессионализма служащих самоуправления¹⁹⁴.

Педагогический дискурс, содержание которого раскрыто в работах А. Ю. Кирьянова¹⁹⁵, И. П. Марченко¹⁹⁶, Г. О. Барбакова и Ю. Р. Валикиной¹⁹⁷, И. Г. Силко¹⁹⁸ и др., основывается на утверждении о том,

¹⁹³Зазыкин В. Г. Об особенностях изучения акмеологического объекта и работы с ним // Акмеология. 2012. №3 (43). С. 20-25.

¹⁹⁴Авдеева И. О. Психолого-акмеологические критерии профессионализма муниципальных служащих социальной сферы // Теория и практика общественного развития. 2014. № 13. С. 64-66.

¹⁹⁵Кирьянов А. Ю. Реализация принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. VII междунар. науч.-практ. конф. № 7. Новосибирск: СибАК, 2011. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://sibac.info/conf/law/vii/26337>. (Дата обращения: 13.06. 2019)

¹⁹⁶Марченко И. П., Марченко А. И. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 185-195.

¹⁹⁷Барбаков Г. О., Валикина Ю. Р. К проблеме совершенствования системы дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 9 (364). Вып. 36. С. 112-117.

¹⁹⁸Силко И. Г. Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих // Отдел кадров бюджетного учреждения. 2011. № 3. С. 13-23.

что муниципальные служащие нуждаются в специальных отраслевых знаниях, особенно в знаниях в сфере местного самоуправления, обладание которыми отличает теоретический багаж муниципального служащего. Этот фактор признается ключевым в профессионализации муниципальных служащих. Поэтому основным объектом для исследований, выполненных в рамках педагогического дискурса, является процесс обучения, направленный на повышение профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

Исходным постулатом здесь является утверждение о том, что направление профессиональной подготовки, а главное ее качество дает определенные преимущества тем, кто им владеет.

Ключевым инструментом развития профессионализма признается организация процесса непрерывного образования, который продолжается на протяжении всего срока работы на муниципальной службе. Служащие самоуправления получают дополнительное профессиональное образование, проходят курсы повышения квалификации, участвуют в стажировках. Таким образом, они формируют и развивают свои профессиональные качества, необходимые для исполнения профессиональных обязанностей. Данный принцип, согласно которому образование должно получаться в течение всей жизни, признается одним из необходимых условий развития и эффективного функционирования системы постоянного обновления знаний и компетенций персонала, что в свою очередь является основой качественного выполнения работниками трудовых обязанностей¹⁹⁹.

Функционально педагогический дискурс направлен на установление

¹⁹⁹Кириянов А. Ю. реализация принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. VIIмеждунар. науч.-практ. конф. № 7. Новосибирск: СибАК, 2011.[Электронный ресурс] Режим доступа: <https://sibac.info/conf/law/vii/26337>. (Дата обращения: 13.06. 2019)

уровня общеобразовательной и специализированной подготовки специалиста муниципального образования²⁰⁰. Образовательный ресурс здесь рассматривается в качестве инструмента, в результате использования которого муниципальный служащий может приобрести необходимую квалификацию.

Основные проблемные места в развитии профессионализма муниципальных служащих, исходя из педагогического дискурса, заключаются в отсутствии законодательно закрепленных норм, определяющих систему непрерывного образования и в отсутствии интеграции образовательной и научной деятельности, образования и практики. А также в одномоментном характере обучения, в фрагментарности знаний и навыков, в формальном отношении к занятиям, в отсутствии мотивации к получению образования, в наличии барьеров в использовании на практике результатов обучения. Единственным основанием, которое существует сегодня при направлении муниципального служащего на повышение уровня своей квалификации или переподготовку, является факт устройства его на новую работу, должность или последствия проведения аттестации в его отношении²⁰¹.

В рамках педагогического дискурса отмечается, что подход к подготовке и воспитанию муниципальных служащих должен отличаться от подхода к подготовке служащих государственных. Причиной этого является различие общественных функций государственной и

²⁰⁰ Марченко И. П., Марченко А. И. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 185-195.

²⁰¹ Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (ред. от 01.07.2014) // СПС «КонсультантПлюс». Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64958/ [(Дата обращения: 13.06. 2019)

муниципальной служб, а также различие между ролевыми установками и диспозициями государственных и муниципальных служащих²⁰².

В целом, в процессе научного обсуждения особенностей профессионализма муниципальных служащих были сформированы властный, юридический, экономический, культурологический, социологический, психологический и педагогический дискурсы. Их объединяет идея необходимости выполнения требований государства к развитию профессионализма муниципальных служащих, который должен совершенствоваться в течение жизни с учетом изменения политической, правовой конъюнктуры и требований рынка.

Особую роль играет общественный дискурс, направленный на обсуждение проблемы профессионализма муниципальных служащих, и речь в этом плане идет, прежде всего, о средствах массовой информации. СМИ играют роль одного из важнейших инструментов общественного дискурса в современной России, принявшей принципы информационного общества. Среди этих принципов выделяются: главенство информации и знаний, занимающих центральное место в социальной структуре; информационная открытость социальных и управленческих структур; максимальное развитие информационных технологий; применение информационно-коммуникативной деятельности в своих целях системами управления и самоуправления²⁰³.

В целом главной задачей СМИ является преодоление закрытости муниципальных служб, представление полной и достоверной информации о работе местных властей, что законодательно закреплено на территории

²⁰²Исламова Ф. Ф. Управленческая команда как социальный институт // Власть. 2008. № 1. С. 40-44.

²⁰³ Аврутина Л. Г. СМИ Тульской области: Современные тенденции взаимодействия с властью // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1-3. С. 50-55.

Российской Федерации²⁰⁴. Однако, сегодня в СМИ отсутствует объективный анализ проблемы профессионализма муниципальных служащих, путей его развития и совершенствования.

Ситуация в обсуждении заявленной проблемы строится на двух крайних точках зрения. С одной стороны, местные СМИ наполнены позитивной информацией о деятельности органов муниципального управления, что объясняется, прежде всего, зависимостью данных изданий от местных властей. Информация становится главным ресурсом социального управления. Власть на местах, как правило, стремится к созданию позитивного имиджа своей работы и использует собственные информационные ресурсы, которыми являются местные газеты. В этом случае, отношения между властями и медиа являются коммерциализированными²⁰⁵ и не претендуют на объективность информации. Патерналистская функция государства, в рамках которой финансируется освещение общественно значимых тем, подменяется интересами властей по формированию собственного имиджа²⁰⁶. Это обстоятельство влечёт за собой определенные последствия: средства массовой информации теряют свободу действий, теряют свою изначальную функцию посредника между властью и обществом, а общество не обладает разносторонней информацией о происходящих событиях.

Другой позицией является представление независимого от местных

²⁰⁴ Василенко, И. Связи в государственных организациях и местных органах власти: с общественностью западный опыт / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 4. С.39.

²⁰⁵ Аврутина Л. Г. СМИ Тульской области: Современные тенденции взаимодействия с властью // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1-3. С. 50-55.

²⁰⁶ Довбыш О. С. Специфика взаимодействия СМИ и властей в российских регионах // Журналистский ежегодник. С. 156-181.

властей взгляда на деятельность муниципальных служб, который чаще всего оказывается негативным, заключающимся в критике недостатков их деятельности, попытках привлечь внимание к непопулярным решениям, раскрыть злоупотребления. Как правило, негативные оценки, которые распространяют независимые СМИ о деятельности органов муниципальной власти, связаны с экономическими причинами и возросшими требованиями и ожиданиями граждан. Кроме этого, многие публикации СМИ, имеющие авторский, субъективный характер, распространяют негативный образ самоуправления, связанный с освещением деятельности конкретных чиновников в контексте их личностного восприятия²⁰⁷.

Таким образом, основные аспекты и особенности развития профессионализма муниципальных служащих являются предметом научного и общественного обсуждения. Властный, юридический, экономический дискурсы объединяет идея строгого соблюдения требований государства к профессиональному уровню служащих, который должен соответствовать изменяющимся условиям конъюнктуры власти, законодательства и рынка. Обобщающей идеей культурологического, социологического, психологического и педагогического дискурса является совершенствование профессионализма муниципальных служащих на протяжении всей социально-профессиональной деятельности. Вместе с тем, на уровне общественного сознания эти идеи практически не обсуждаются, в дискурсе средств массовой информации можно наблюдать либо ангажированный взгляд на функционирование муниципальных служб и профессиональный уровень их служащих, либо их негативное

²⁰⁷Сабына Е. Н. , Сабына М. Н. Имидж муниципального служащего в современной России // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. 2017. № 15. С. 5-7.

восприятие. Совокупность выделенных дискурсов доказывает наличие двух парадигмальных подходов к системе управления муниципалитетами: остаточные, но усиливающиеся модели вертикального управления и формирующиеся модели системы местного самоуправления. Эта специфика деятельности муниципального служащего и его отношения к сложившейся ситуации формирует качество профессионализма.

1.3. Социальная модель профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе

Муниципальная служба как один из элементов системы местного самоуправления занимает особое место в структуре управления современного государства. С одной стороны, рожденная как одна из форм народовластия, она олицетворяет сущность гражданского общества. В данном смысле целью муниципальной службы является обеспечение нужд населения за счет использования имеющихся в муниципалитете ресурсов²⁰⁸. С другой стороны, реальная практика показывает её непосредственную связь с существующим государством, признаки власти которого прослеживаются и в облике муниципальной службы. Поэтому можно заключить, что данная социально-профессиональная группа обладает двойственной природой, в которой отражается её политическая властная и социальная организаторская сущность²⁰⁹. Указанная двойственная природа муниципальной службы явилась определяющим фактором формирования социальной модели профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе.

²⁰⁸ Яшин В. В. Некоторые проблемы и пути развития местного самоуправления на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. 2005. №1. С.107.

²⁰⁹ Шуба К. Д. Местное управление в современной России достижения и проблемы // Власть. 2010. С. 65-67.

Долгое время характеристику социальной модели профессионализма муниципальных служащих определяло содержание трудов Г. Гегеля²¹⁰, В. Вильсона²¹¹, М. Вебера²¹², предполагающих, что эффективность местного самоуправления зависит только от рациональной организации жизнедеятельности и трудовых отношений во всех подразделениях конкретных социальных систем. Профессионализм сотрудников муниципальных служб, согласно разрабатываемой указанными авторами модели, представлялся необходимым и обязательным свойством служащих системы бюрократического управления, основанного на жесткой иерархии и выраженной централизации. Достоинство данной модели заключается в требовании от всех звеньев управления таких качеств, как точность, четкость, документальное оформление, постоянство, унифицированность, подчинение, отсутствие конфликтов, экономия затрат.

Соответствующие положения бюрократической теории, развиваемые в модели профессионализма сотрудников, предлагаемой Ф. Тейлором²¹³ и Ф. Гилбертом²¹⁴, доказывали, что максимальная эффективность местного самоуправления достижима при условии, когда в его системе сочетаются технико-организационные и социально-психологические методы регулирования жизнедеятельности сообщества.

Эффективная социально-преобразовательная деятельность муниципальной службы, согласно аналогичной логике, развиваемой

²¹⁰Гегель. Философия права: монография. М.: Миркниги, 2007. 464 с.

²¹¹Wilson W. The Study of Administration. Political Science Quarterly, 1887.2(2): Pp. 197–222.

²¹²Вебер М. Политика как призвание и профессия (избранные произведения) : монография. М. Прогресс, 1990. С. 644-706.

²¹³Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента: монография. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.

²¹⁴Гильберт Ф. Азбука научной организации труда: монография. М-Л.: Л.Д. Френкель, 1925. 120 с.

С. Г. Струмилиным, основана на правильно организованной работе сотрудников²¹⁵. Представленные им положения показывают, что организующий труд муниципальной службы связан с реализацией управленческой функции. Отсюда профессиональная деятельность муниципальных служащих относится к разряду деятельности бюрократической, характер которой был представлен М. Вебером как наиболее рациональный, хотя и сложный инструмент власти.

Согласно учению М. Вебера модель бюрократии – это структура власти пирамидальной формы, жизнедеятельность которой основана на универсальных и безразличных правилах, формирующих недискреционный образ управленческой стратегии²¹⁶. Муниципальные служащие в контексте данной модели могут пониматься, как особая статусная группа, выделяющаяся своим порядком жизни, общественным положением, групповыми ценностями. Это характеризует данную группу как сообщество, обладающее рядом властных полномочий, что возвышает её над подавляющим числом сограждан, не имеющих такой возможности влиять на ход событий в обществе, и, таким образом, имеющих более низкую социальную ответственность. Характеристикой профессиональных умений муниципальных служащих, с точки зрения М. Вебера, должен являться формализм, так как высокий уровень социальной ответственности муниципальных служащих связан с тем, что они берут на себя бремя исполнения ряда формальных процедур, являющихся общеобязательными и регламентированными. Согласно М. Веберу, эти процедуры должны выполняться так, чтобы исполнение носило характер безличности, безразличия в отношении того, кто и по отношению к кому данную процедуру выполняет. Исполнение должно быть нормативно,

²¹⁵Струмилинин С. Г. Проблемы экономики труда: монография. М. : Наука, 1982. 472 с.

²¹⁶Вебер М. Избранные произведения: монография. М.: Прогресс, 1990. С. 744.

иерархично, формально и компетентно²¹⁷.

Начиная с середины XX в. в обществе стал наблюдаться отход от традиций управления, предлагаемых веберовским учением, в пользу новых управленческих моделей, основанных на современных достижениях социологии, психологии и социальной философии. Социальная реальность настоятельно потребовала иного подхода к моделированию деятельности муниципальных служащих и к её оценке. Новые модели стали предполагать, что наиболее существенным элементом организации деятельности муниципальных служащих является не процесс управления и контроля, в котором главное место занимает отчетность исполнителей, а поиск эффективности результатов муниципального управления, оценка качества предоставляемых услуг и рентабельность муниципальной службы²¹⁸. В новых социальных моделях органы самоуправления стали выступать в качестве учреждений по обслуживанию населения в части удовлетворения их запросов и интересов, как публичных, так и частных²¹⁹.

Социальное моделирование муниципальной службы сменило «логику учреждения» на «логику обслуживания»²²⁰. Сервисная модель социальной деятельности была разработана в публикациях Д. Валдо²²¹ и В.

²¹⁷ Вебер М. Политика как призвание и профессия (избранные произведения): монография. М. Прогресс, 1990. С. 644-706.

²¹⁸ Бирюкова Г. М. Профессионально-коммуникативная компетентность как имиджевый фактор российских госслужащих // Учен. зап. ун-та имени П.Ф. Лесгафта. 2010. № 12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bmsi.ru/doc/c1e3ad47-ea2e-4dfc-9577-b0535e161cf8> (дата обращения: 06.11.2012).

²¹⁹ Ляхов В. П. Местное самоуправление в России как предмета научного дискурса // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС.

²²⁰ Соколова Р. И., Спиридонова В. И. Государство в современном мире. М.: ИФРАН, 2003. С. 63.

²²¹ Waldo D. The Study Of Public Administration N.Y : Doubleday and company. Garden City, 1955. 80 p

Острома²²², авторов теории «отзывчивой» администрации, которые в своей модели пытались обосновать необходимость децентрализации управления, приближения его к нуждам простых людей.

Вслед за ними работы Р. Оуэна²²³, Э. Мэйо²²⁴, А. Маслоу²²⁵, И. Шумпетера²²⁶, пытаюсь смоделировать управленческое мировоззрение в новых условиях, сделали акцент на субъективном отношении к объективным результатам действия управленческих систем, которое рождается в процессе взаимодействия с окружающими их людьми. Как пишет И. Шумпетер, изменение социальных моделей управления привело к тому, что мнение простых людей стало более значимым фактором, влияющим на эффективность муниципального управления, нежели указания руководителей и материальные интересы²²⁷. Аналогичные модели местного управления разрабатывали Д. Мак-Грегор²²⁸, К. Арджирис²²⁹, Ф. Герцберг²³⁰, которые стали уделять ведущее место потребностям работников, создание соответствующих условий для

²²²Остром Э. Постановка задачи исследования институтов // Экономическая политика. 2009. № 6. С.89-110.

²²³Оуэн Р. Новый взгляд на общество, или Опыты об образовании человеческого характера // Хрестоматия по истории зарубежной педагогики / сост., авт. вводных ст. А. И. Пискунов. М.: Просвещение, 1981. 528 с.

²²⁴Mayo E. Recovery and industrial fatigue. The Journal of Personnel Research, 1924. P. 273-281.

²²⁵Maslow A. A Theory of Human Motivation // Psychological Review, 1943, Vol. 50. № 4. Pp. 370–396.

²²⁶Schumpeter J. A. Money and currency // Social Research. TheNewSchool. 1991. 58 (3): 499-543.

²²⁷Гамже.

²²⁸McGregor D. M. The staff function in human relations. Journal of Social Issues. 1948, 4 (3), Pp. 5-22.

²²⁹Арджирис К. Организационное научение: монография. М.: ИНФРА-М, 2004. 563 с.

²³⁰Herzberg F. "One More Time: How Do You Motivate Employees?" // Harvard Business Review. January – February, 1968. 46 (1): 53-62.

развития которых должно было стать действенным фактором продуктивного управления.

Основным принципом моделирования, проводимого Д. Мак-Грегором в рамках теории «Y»,²³¹ является стремление к повышению эффективности деятельности за счет совершенствования человеческих ресурсов организации. Цель его разработок, а также разработок К. Арджириса²³², Ф. Герцберга²³³, И. Шумпеттера²³⁴, заключается в оказании помощи специалисту в реализации его потенциала, что достигается в практике управления с помощью применения методов поведенческих наук.

Трансформация сущности муниципальной службы привела к тому, что была сформулирована новая модель управления – так называемая New Public Management, разработанная в исследованиях С. Худа²³⁵, С. Доусона²³⁶, Дж. Грэхэма и Б. Атоса²³⁷, где государство уподоблялось «большой корпорации». Данная модель обосновывала потребность в разработке содержательно иной основы процесса формирования профессионализма управленческих кадров, вызванной изменениями социальной действительности. Она стала образцом для Т. Питерса и

²³¹McGregor D. Warrior's Rage: The Great Tank Battle of 73 Easting. Annapolis, Md: Naval Institute Press, 2009. 260 p.

²³²Арджирис К. Организационное научение: монография. М.: ИНФРА-М, 2004. 563 с.

²³³Herzberg F. One More Time: How Do You Motivate Employees? Harvard Business Review. 1968. 46 (1) Pp. 53-62.

²³⁴Schumpeter J. A. Money and currency // Social Research. The New School. 1991. 58 (3): 499-543.

²³⁵Hood C. A New Public Management for All Seasons? Public Administration, 1991. 69(1). Pp. 3-19.

²³⁶Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002. P. 34.

²³⁷Graham G., Atos B. Plumtre T. Principles Good Governance in 21-st Century // Policy Brief. 2003. № 15. Pp. 1-9.

Р. Уотермена²³⁸, которые в своей модели представили муниципальное управление как систему взаимосвязанных элементов, главным из которых являются кадры, а именно каждый отдельно взятый человек. Профессионализм муниципального служащего, по их мнению, заключается в способности эффективно действовать в условиях неопределенности, непостоянства и многовариантности, устанавливать систему взаимоотношений с людьми, вести продуктивную совместную с другими деятельность. Возможно это, по мнению ученых, только за счет его системного развития, где ведущую роль играют обучение и повышение квалификации.

Данную модель существенно дополнили Рейнерт²³⁹, Дж. Равен²⁴⁰, С. Виддет и С. Холлифорд²⁴¹, которые раскрыли процесс системного развития через понятие компетентности. Компетентность ими представлена как доминантная форма знаний, умений и навыков, отражающая уровень понимания муниципальными служащими целей и задач профессиональной деятельности и способность реализовывать их на практике. Достичь её возможно через обладание оптимальным набором компетенций. Данный набор считается оптимальным, если представляет собой специфическую способность муниципального служащего эффективно выполнять конкретные действия в области муниципального управления, нести ответственность за результат профессиональной деятельности и получать удовлетворение от её выполнения.

²³⁸Peters T., Waterman R. In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies. USA: New York, Harper&Row, 1982. 360 p.

²³⁹Reinert S. "Neo-classical economics: A trail of economic destruction since the 1970s", RWER (60), pp. 2–17. 2012.

²⁴⁰Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация: монография. М.: Когито-Центр, 2002. С. 396.

²⁴¹Уиддет С. Холлифорд С. Руководство по компетенциям: монография. М.: НИРО, 2008. 218 с.

С этого момента компетентностные модели стали превалировать в социальных представлениях о развитии профессионализма муниципальных служащих. Компетентностные модели, позволяли определить особенности ее долгосрочного развития, осуществить оценку устойчивости и чувствительности к происходящим изменениям, вовремя определить риски, а также оценить оптимальное соотношение ожидаемого эффекта и затрачиваемых ресурсов²⁴². В рамках компетентностных моделей формировались представления о профессионализме муниципального служащего нового типа, способного обеспечить все более возрастающие потребности и ожидания граждан.

На сегодняшний день понятие компетенции достаточно проработано в научной литературе и широко известно в общественных кругах и государственных структурах, использующих компетентностные модели. Так, в Великобритании, государственная служба строится на компетентностной модели Дж. Равена²⁴³, применяемой в качестве интегральной системы требований к уровню служащих на должностях, для которых важно социальное взаимодействие. Внимание к модели Дж. Равена проявляется в тексте официальных документов и правил, одним из которых является Professional Skills for Government, комплекс требований к компетенциям служащих государственных органов управления и самоуправления всех уровней, в том числе уровня чиновников, исполняющих те обязанности, которые выполняют муниципальные служащие на территории Российской Федерации²⁴⁴.

²⁴²Медведев А. В. Профессиональное развитие кадрового корпуса муниципальной службы // Вестник Челябинского государственного университета, 2015. № 9 (364). Философия. Социология. Культурология. Вып. 36. С. 81-84.

²⁴³Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация. М. :Когито-Центр, 2002. 394 с.

²⁴⁴ Юрьева О. В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и

Еще одним документом, представляющим модель компетенций для служащих учреждений государственного управления, является Governance Research Indicator Country Snapshot (GRICS). Это модель, в которую входят компетенции, отражающие требования к эффективности служащих самоуправления и определяющие необходимый уровень качества муниципальных услуг. Модель GRICS также содержит перечень критериев качества бюрократии, компетенций служащих самоуправления, уровня независимости самоуправленческих структур от давления центральной власти, уровня доверия, который оказывает население муниципальным структурам. Компетенции, указанные в модели GRICS, касаются самых разных сторон деятельности служащих сферы самоуправления, в том числе, размера доплат за дополнительную работу, влияния коррупции на сферу самоуправления и бизнеса²⁴⁵.

Таким образом, в Великобритании сегодня действует компетентностная модель развития профессионализма муниципальных служащих, конечным результатом которой является эффективность их деятельности. В связи с этим происходит расширение понятия эффективности до «системной эффективности» и «оперативной эффективности»²⁴⁶. Оба этих термина отражают содержание понятия производительности труда, которое, как замечено в модели GRICS,

муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (дата обращения: 14.11.2012).

²⁴⁵ Модель профессиональных компетенций сотрудников как инструмент работы с персоналом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.smart-edu.com/stati-kompetentsii/model-professionalnyh-kompetentsiy-sotrudnikov-kak-instrument-raboty-s-personalom.html> (Дата обращения: 18.11.2012).

²⁴⁶ Юрьева О. В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (Дата обращения: 14.11.2012)

зависит от рациональной организации управления деятельностью муниципальной службы.

Как следует из анализа модели GRICS, качество организационной структуры и управления муниципальной службой зависит от правильно подобранного состава, количества звеньев, и подчиненности, распределения функций между ними. Однако эти стандарты не учитывают характеристики тех, кто будет непосредственно осуществлять процесс управления. Поэтому в каждом регионе Великобритании, где принимается модель GRICS, приходится по-своему оценивать операционную эффективность, то есть производительность труда служащих. Муниципальные службы различных территорий Великобритании самостоятельно формируют свои модели компетенций, создают инструментарий и технологии их оценивания. Все они, главным образом, обращают внимание на соотношение между затрачиваемыми усилиями и результатами муниципальной деятельности, которые определяются уровнем профессионализма и компетентности служащих муниципальных органов. Практически все обращают внимание на то, как используется потенциал служащих²⁴⁷.

Несколько по иному выстроена модель профессиональных компетенций служащих органов самоуправления на территории Соединенных Штатов Америки, где компетенции служащих разделены на широкие сферы, в единстве составляющие их управленческий потенциал. Среди выделяемых в модели профессионализма сфер компетенций, на первое место ставится сфера руководства изменениями, которая предполагает набор таких компетенций, как наличие стратегического

²⁴⁷ Кудрявцева Е. И., Макалатия И. Н. Компетенции государственного гражданского служащего как исследовательская проблема [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ago-consult.ru/publications.htm/323> (Дата обращения: 13.11.2018)

мышления, творчества, инноваций, видения будущего, осознания внешней среды, обучаемости, эластичности, гибкости. Второе место согласно данной модели занимает сфера руководства персоналом, подразумевающая наличие таких умений, как умение руководить персоналом, управлять конфликтами, понимать культурные факторы, формировать команду, быть честным. Третью позицию занимает сфера управления ресурсами, означающая наличие умения управлять такими ресурсами, как финансы, человеческие ресурсы, технологии. Следующей по значимости идет сфера достижения результатов, включающая компетенции ответственности, предприимчивости, решительности, ориентации на потребителей, административных навыков, умения решать проблемы. Завершает список сфера компетенций, включающих умения коммуникации, навыки ведения устных переговоров, письменных коммуникаций, создания союзов и нахождения партнеров.

Помимо модели компетенций, американские аналитики управления персоналом разрабатывают модели профессиональных качеств, необходимых управленцам и составляющих структуру представленных выше компетенций. Структура модели профессиональных компетенций включает индивидуализированные и узкопрофильные компетенции, разработанные С. Виддетом и С. Холифордом²⁴⁸. В состав представленной ими модели профессионализма муниципальных служащих включено: умение развивать бизнес, предполагающее высокий уровень личностного развития и умений генерировать и обосновывать идеи; умение достигать поставленные цели, сюда входят компетенции планирования, постановки цели, четкости менеджмента; умение работать с

²⁴⁸Whiddett S., Holliforde S. The Competencies Handbook. London : CIPD. 1999. 224 p.

информацией, проводить анализ, принимать решения; умение работать в команде с людьми, влиять на людей и управлять отношениями²⁴⁹.

Существующая в США модель компетенций была взята за образец в ряде европейских стран, например, на территории Нидерландов. В этой стране проводится целенаправленный отбор кадров на замещение вакантных должностей чиновников, при котором учитывается наличие специальных умений и навыков управления. В качестве инструмента отбора здесь была разработана модель компетенций, называемая «Managementprofile», которая позволяет отбирать кандидатов, компетенции которых удовлетворяют требованиям отрывшихся вакансий²⁵⁰.

В состав модели компетенций государственных и муниципальных служащих на территории Нидерландов включают компетенции, предполагающие наличие: системного управления, означающего умение предвидеть будущее, управлять целевыми проектами, формировать союзы, быть лидером; решения проблем, означающего умение анализировать информацию, формировать альтернативы, проявлять концептуальную гибкость, принимать решения; межличностной компетенции, означающей наличие умения слушать, понимать реакцию аудитории; гибкости в поведении, желания помогать подчиненным, наличие энергичности, возможности сопротивления стрессам, мотивации на ведение качественной работы, способности к обучению; управления в конкретных

²⁴⁹ Юрьева О. В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (дата обращения: 14.11.2018).

²⁵⁰ Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // *ArsAdministrandi. Искусство управления*. 2012. № 4. С. 41-55.

жизненных обстоятельствах, что означает способность к осознанию внешних условий и воздействия, понимания влияния политических факторов, сохранение честности и этического поведения²⁵¹.

Существенно отличается модель компетенций, также как и политика в отношении управления компетенциями служащих органов самоуправления, в Японии, специфика которой заключается в реализации принципа «многопрофессионализма», в соответствии с которым компетенции сотрудников должны развиваться в той степени, в какой они пригодятся им для работы в условиях постоянной трансформации рабочей среды. Практическая реализация принципа многопрофессиональности приводит к стиранию границ между профессиональными умениями управленцев различных структур, которые регулярно меняются своими обязанностями. В этих условиях количество требований к компетентности сотрудников резко возрастает, в результате чего у сотрудника формируется универсальный набор умений²⁵².

В целом, проведение сравнения между моделями профессиональных компетенций муниципальных служащих в зарубежных странах демонстрирует их структурную схожесть. Все они предполагают умение анализа и планирования, взаимодействия и коммуникации, мотивации и руководства, стремление к самосовершенствованию и обучаемость. Состав перечисленных компетенций может меняться в зависимости от культуры, страны и специфики деятельности сотрудника. Однако остается общий абрис модели, определяемый наличием компетенций и оценивающийся по

²⁵¹ Там же.

²⁵² Алпатова Е. А. Компетентностно-профессиональная модель государственного служащего топ-уровня // Учет и статистика. 2017. С. 91-84.

базовым категориям, выделяющим «руководителей», «специалистов», «помощников, советников» и «обеспечивающих специалистов»²⁵³.

Отечественная практика, пытаясь сформировать эффективную муниципальную службу, не может не учитывать и не ориентироваться на зарубежный опыт. В то же время, с учетом особенностей отечественной управленческой культуры ведется самостоятельный поиск, нацеленный на обеспечение муниципальной службы эффективно работающими моделями компетенций профессионала в муниципальной сфере. Как правило, отечественные авторы берут за образец зарубежные модели, которые дорабатываются с учетом адаптации к отечественным условиям²⁵⁴. Главным образом, разработки ведутся в плане приспособления той или иной модели к конкретным условиям, в которых функционируют муниципалитеты²⁵⁵.

Так, на основе одной из часто используемых зарубежных моделей Представительства Института Всемирного банка, С. Э. Мартынова разработала российскую модель управленческих компетенций муниципального служащего. Суть авторской модели состоит в определении комплекса знаний, навыков и внутренней мотивации, требуемых муниципальным служащим для выполнения работы в рамках

²⁵³Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // *ArsAdministrandi. Искусство управления*. 2012. № 4. С. 41-55.

²⁵⁴Макарова Т. П. Сравнительный анализ культуры управления в России и за рубежом // *Вестник Брянского государственного университета*. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/sravnitelnyy-analiz-kultury-upravleniya-v-rossii-i-zarubezhom> (дата обращения: 09.10.18).

²⁵⁵Метушевская Т. И. Генезис научных концепций государственной службы в трудах ученых XIX-XX вв. // *Auditorium. Электронный научный журнал Курского университета*, 2014. № 2. С. 2-9.

основного процесса деятельности²⁵⁶. Разрабатывая эту модель, С. Э. Мартынова основывалась также на положениях теории И. Пригожина, по мнению которого результативность труда каждого из специалистов зависит от того, насколько он обучен действовать эффективно в современных условиях²⁵⁷. Поэтому, как она полагает, профессиональные компетенции должны заключаться в способности отвечать на требования времени, своевременно реагировать на происходящие изменения, продуктивно действовать в условиях неопределенности.

Подтверждая это, В. С. Мухаметжанова считает, что набор компетенций, формирующих модель профессионализма муниципальных служащих, должен, прежде всего, позволять муниципальному служащему эффективно выполнять возложенные функции²⁵⁸. Ю. И. Молотков говорит о том, что формирование набора компетенций профессионализма муниципальных служащих осуществляется на основе учета специфики тех задач, на решение которых направлена современная деятельность органов местного самоуправления²⁵⁹.

Компетенциями нового муниципального служащего, согласно К. А. Вороновой, становятся:

1) способность обеспечить переход от оценки процесса управления к оценке эффективности результата управления;

²⁵⁶ Мартынова С. Э. Модель компетенций муниципального служащего как основа профессиональной подготовки // Актуальные проблемы модернизации управления и экономики: российский и зарубежный опыт. Томск, Издательство Томского университета, 2012. С. 26-34.

²⁵⁷ Пригожин И. Философия нестабильности // Вопросы философии. 1991. № 6. С. 46-52.

²⁵⁸ Мухаметжанова В. С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник Российского университета дружбы народов. 2010. № 2. С. 110-117.

²⁵⁹ Молотков Ю. И. Формирование профессионализма и новых компетенций у муниципальных служащих // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2014. № 4(16). С. 65-73.

2) осознание методов контроллинга и механизмов ответственности наряду со снижением роли управленческого контроля;

3) умение признать гражданина как потребителя общественных услуг²⁶⁰.

По мнению И. В. Древаль и А. Ю. Москвиной²⁶¹, существенное изменение роли муниципального служащего, от исполнителя готовых решений до участника их поиска и реализации, требует и новых компетенций, которые позволят решать такие задачи, как стабилизация социально-экономического положения муниципалитета; разработка системы поддержки социально-незащищенных групп граждан; разработка механизмов прогнозирования социального положения общества и антикризисных методов управления; поиск методов нивелирования социально-политической напряженности; разработка путей повышения ресурсной обеспеченности²⁶².

Согласно мнению Т. Н. Патрахиной, К. П. Романчук, в муниципальных служащих нужно формировать умение четко идентифицировать потребности и мотивы людей в процессе межличностных отношений, справедливо оценивать командную и индивидуальную деятельность, формировать креативные пути деятельности и грамотно определять ее ориентиры²⁶³.

В отечественном общественно-научном дискурсе достаточно

²⁶⁰ Воронова К. А. Причины появления и сущность концепции «новый государственный менеджмент» // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. 2016. № 23. С. 7-12.

²⁶¹ Древаль И. В., Москвина А. Ю. Необходимость развития деловых и личностных качеств государственных и муниципальных служащих в целях успешной реализации административной реформы // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2007. № 3 (27) С. 28-33.

²⁶² Там же.

²⁶³ Патрахина Т. Н., Романчук К. П. Сущность и содержание понятия «мотивация» в системе управления // Молодой ученый. 2015. № 7 (87). С. 461-464.

известна мотивационная модель профессионализма, представленная К. В. Турняк и М. А. Шакиной²⁶⁴, которая отражает требования органов муниципальной власти к внутренней мотивации, способностям и навыкам в выполнении социально-профессиональной деятельности. Идентичность всех отечественных моделей заключается в том, что в них компетентности детализированы до компетентностных характеристик и индикаторов поведения.

Дискуссионность в отношении содержательной структуры отечественной компетентностной модели профессионализма муниципального служащего позволяет сделать вывод о сложности ее формирования. Однако абсолютно очевидно, что при формировании данной модели должны учитываться следующие факторы:

- современная социально-экономическая ситуация, характеризующаяся неустойчивостью и изменчивостью, требует умения правильно понимать образ будущего с учетом возможных управленческих рисков и принимать решения в условиях неопределенности;

- предоставляемые муниципальными служащими услуги, характеризуемые умением обоснованно оценивать все элементы системы обслуживания, начиная от определения потребностей населения муниципалитета до оценки результативности деятельности, требуют таких компетенций, как организационное планирование и менеджмент, управление человеческим потенциалом, руководство изменениями;

- демократические принципы развития общества требуют от муниципальных служащих всестороннего владения информацией о принципах демократических основ управления, политических процессах и

²⁶⁴Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // *Ars Administrandi*. Искусство управления. 2012. № 4. С. 41-55.

их законодательном обеспечении; способностей осуществлять предвидение результатов принятия политических решений, понимания особенностей политического поведения групп; умения вовлекать иных участников в процесс анализа существующего положения;

- многогранность зоны общения предопределяет наличие коммуникативных компетенций (владение методами убеждения целевой аудитории, обладание знаниями выбора адресных коммуникативных методов, способность правильно идентифицировать не только вербальные, но и невербальные ответы, понимание отличий между межличностной и групповой коммуникациям); а также способности использовать современные информационные технологии, критически оценивать получаемую социальную информацию;

- реализация личностного потенциала строится на стратегическом лидерстве, которое связывается с правильным осознанием своего стиля лидерства и его грамотным использованием; умением сформировать среду, способную усилить творческий потенциал, инновационное мышление в долгосрочной перспективе, осознанная готовность к непрерывному образованию;

- высокий уровень социальной ответственности предопределяет такие компетенции, как справедливость, честность, понимание деловой и личностной этики, стрессоустойчивость, наличие знаний и умений в разрешении конфликтных ситуаций, способов повышения личностной самооценки.

Таким образом, современным общественно-научным дискурсом признается произошедшая трансформация сущности местного самоуправления, послужившая причиной генезиса модели профессионализма муниципальных служащих. Развиваясь в направлении от рациональной до компетентностной модели, профессионализм

муниципальных служащих стал рассматриваться как интегративное качество личности, способность осуществлять социально и нормативно заданные функции с профессиональной надежностью в условиях дисфункции системы управления. Построение эффективной отечественной социальной компетентностной модели профессионализма муниципальных служащих требует учёта как имеющихся социокультурных традиций, так и современных тенденций развития общества, а также отхода от формального набора компетенций, не обеспечивающего их функциональной определенности в условиях наличия двойственных парадигм в системе управления.

Заключение к главе I

Развитие представлений о профессионализме муниципальных служащих шло по направлению от социально-утопических концепций, считавших основой профессионализма универсальные принципы и закономерности развития, к прагматическим представлениям о профессионализме служащих, как факторе эффективности местного самоуправления. Итогом развития стало признание того, что уровень профессионализма муниципальных служащих зависит от субъективного отношения каждого из них к своим должностным обязанностям, которое выражается в их способности отражать реальное положение дел, быть открытым внешней среде, учитывать влияние всех действующих факторов, быть эффективным и результативным в социальной действительности.

Основные аспекты и особенности развития профессионализма муниципальных служащих являются предметом научного и общественного обсуждения. Властный, юридический, экономический дискурсы объединяет идея строгого соблюдения требований государства к профессиональному уровню служащих, который должен соответствовать

изменяющимся условиям конъюнктуры власти, законодательства и рынка. Обобщающей идеей культурологического, социологического, психологического и педагогического дискурса является совершенствование профессионализма муниципальных служащих на протяжении всей социально-профессиональной деятельности. Вместе с тем, на уровне общественного сознания эти идеи практически не обсуждаются, в дискурсе средств массовой информации можно наблюдать либо ангажированный взгляд на функционирование муниципальных служб и профессиональный уровень их служащих, либо их негативное восприятие. Совокупность выделенных дискурсов доказывает наличие двух парадигмальных подходов к системе управления муниципалитетами: остаточные, но усиливающиеся модели вертикального управления и формирующиеся инновационные модели системы местного самоуправления. Эта специфика деятельности муниципального служащего и его отношение к сложившейся ситуации формирует качество профессионализма.

Современным общественно-научным дискурсом признается произошедшая трансформация сущности местного самоуправления, послужившая причиной генезиса модели профессионализма муниципальных служащих. Развиваясь в направлении от рациональной до компетентностной модели, профессионализм муниципальных служащих стал рассматриваться как интегративное качество личности, способность осуществлять социально и нормативно заданные функции с профессиональной надежностью в условиях дисфункции системы управления. Согласно содержанию современного общественно-научного дискурса основу социальной модели профессионализма муниципальных служащих представляет оптимальный набор компетенций, обеспечивающий эффективность деятельности муниципалитета на уровне,

требуемом местным сообществом. Построение отечественной социальной компетентностной модели профессионализма муниципальных служащих требует учёта как имеющихся социокультурных традиций, так и современных тенденций развития общества, а также отхода от формального набора компетенций, не обеспечивающего их функциональной определенности в условиях наличия двойственных парадигм в системе управления.

ГЛАВА II. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

2.1. Становление социально-профессиональной группы муниципальных служащих

Муниципальные служащие представляют собой общность, объединенную социальными, профессиональными и групповыми характеристиками. С одной стороны, муниципальные служащие представляют собой разновидность бюрократической общности, обладающей властной природой, объединенной единой ментальной основой – бюрократическим сознанием²⁶⁵. В то же время данная группа занимается публичной, социально-обслуживающей деятельностью по предоставлению конкретных профессиональных услуг, связанных с наличием у муниципальных органов полномочий в отношении населения. Специфика деятельности муниципальных служащих объединяет их как представителей единой социально-профессиональной группы, и выделяет их среди других социальных групп²⁶⁶.

Однако столь современное понимание муниципальных служащих, как социально-профессиональной группы, зародилось только в конце XX в., исторически развиваясь и трансформируясь.

Исследования А. Д. Градовского²⁶⁷, Т. Н. Михеевой²⁶⁸, В. П. Безобразова²⁶⁹, А. Н. Бурова²⁷⁰, А. О. Васильчикова²⁷¹,

²⁶⁵ Дрыгина Н. Н. Государственные служащие как социально-профессиональная группа // Молодой ученый. 2015. №6. С. 526-530.

²⁶⁶ Новокрещенов А. В. Становление местного самоуправления в постсоветской России: монография. Новосибирск: Изд-во СибАГС. 2009. 212 с.

²⁶⁷ Градовский А. Д. Собр. Соч. в 9-ти т. СПб., 1904. Т. 9. С. 30-31.

А. С. Иванова²⁷², Н. И. Лазаревского²⁷³, В. М. Манохина²⁷⁴, А. В. Новокрещенова²⁷⁵ позволяют нам проследить процесс становления группы муниципальных служащих на территории Российской Федерации.

Началом самоуправлению послужила городская община Новгородской и Псковской республик, ведающая вопросами войны и мира, распоряжающаяся народным ополчением, решающая денежные и земельные проблемы, обсуждающая законы Древнерусского государства. Городские общины составляли полномочное народное собрание, определявшее ход жизни местного сообщества. В состав людей, которые выполняли функции народоуправления, входили лица, выбираемые не на основе законодательных норм, а в соответствии со сложившейся к этому времени традицией²⁷⁶.

С реформы 1556 года в городских посадских общинах местное самоуправление стали осуществлять выбранные населением земские

²⁶⁸ Михеева Т. Н. Становление и развитие муниципальной службы в дореволюционной России: исторический аспект // Марийский юридический вестник. 2014. Выпуск № 5. С. 5.

²⁶⁹ Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 496.

²⁷⁰ Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2000. 221 с.

²⁷¹ Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений: монография. СПб. : Тип. Эдуарда Праца, 1872. Т. 3. 377 с.

²⁷² Иванов А. С., Михайлова О. В. История становления муниципальной службы в России // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. Курск : Университетская книга, 2016. С. 76-78.

²⁷³ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву: монография. СПб, 2013. Т.2, ч.1. С. 87-88

²⁷⁴ Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование: монография. М. :Юрист, 1997. С. 242-243.

²⁷⁵ Новокрещенов А. В. Становление местного самоуправления в постсоветской России: монография. Новосибирск: Изд-во СибАГС. 2009. 212 с.

²⁷⁶ Михеева Т. Н. Становление и развитие муниципальной службы в дореволюционной России: исторический аспект // Марийский юридический вестник. 2014. Вып. № 5. С. 5.

старосты, в городах избирались городовые приказчики, что условно можно назвать первыми попытками достичь согласия между интересами государства и интересами населения за счет деятельности определенных лиц. Процесс появления и развития новой социальной группы «служилые люди» стимулировался отменой системы кормлений, результатом чего было учреждение уездных правлений, в состав которых в качестве старост, земских судей и целовальников, черносотенные крестьяне выбирали тех, кого считали наиболее достойными кандидатами. Кроме них в состав волостных правлений входили также те, кто ведал делопроизводством, то есть ведущий делопроизводство дьяк и помогающие ему сотские, десятские и пятидесятские²⁷⁷. Все эти должности были выборными, сначала они избирались на неопределенный срок, а затем переизбирались ежегодно. В ведение земских органов самоуправления входили вопросы сбора податей, разбор гражданских и второстепенных уголовных дел²⁷⁸.

В дальнейшем в Русском государстве жизнедеятельность социальной группы служащих самоуправления определялась потребностями центральной власти, реформы которой влияли как на развитие муниципальной службы, так и на ее кризисы. В частности, в XVII в. в структуру местного самоуправления были включены такие формы, как губные и земские учреждения, управление которыми осуществляли воеводы. Непосредственное делопроизводство осуществлялось губными старостами и их помощниками – целовальниками, в подчинении которых находились должности выборные от населения, такие как сотские, десятские и тюремные надзиратели. При этом к концу XVII в. в данных процессах наметились кризисные тенденции, которые заключались в том,

²⁷⁷ Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 496.

²⁷⁸ Новокрещенов А. В. Становление местного самоуправления в постсоветской России: монография. Новосибирск: Изд-во СибАГС. 2009. 212 с.

что воеводы стали использовать служащих губных изб в качестве своего административного аппарата²⁷⁹.

Последующее развитие социальной группы проходило волнообразно, подъемы, охарактеризованные позитивными сдвигами, сменялись спадами, связанными с проведением антиреформ, попытками вернуть структуру внутригосударственного управления в привычное патриархальное состояние. Например, с реформированием всей административно-территориальной структуры России были связаны изменения в местном самоуправлении в эпоху Петра I²⁸⁰. Крупнейшим звеном административной реформы было создание губерний, которые управлялись назначаемыми царем губернаторами. Губернии были разделены на провинции, провинции – на уезды. Вслед за этим были учреждены выборные сословно-общинные учреждения городского и сельского управления. В городские магистраты или ратуши, а также земские избы избирались служащие в звании бурмистров, обязанностью которых было проведение казенных сборов и городских повинностей, а также ведение «расправных дел» между торговыми и посадскими людьми²⁸¹.

Круг деятельности учреждений самоуправления был существенно расширен, так как служащие теперь стали отвечать не только за сбор податей, но и осуществляли полицейский надзор, занимались социальной сферой, развитием народного образования. В то же время возведение в

²⁷⁹Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву: монография. СПб, 2013. Т.2, ч.1. С. 87-88.

²⁸⁰Иванов А. С., Михайлова О. В. История становления муниципальной службы в России // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. Курск : Университетская книга, 2016. С. 76-78.

²⁸¹Тугушева А. М. Тенденции развития социально-профессиональной группы муниципальных служащих как ресурса региональной элиты // Теория и практика общественного развития. 2015. № 8. С. 21-26.

принцип формирования органов местного самоуправления сословности, сопровождаемое усилением контроля со стороны государственного аппарата, постоянно вмешивающегося в городское управление, говорило о нарастании влияния центральной власти, стремящейся ограничить местное самоуправление. В целом качественное состояние социальной группы служащих самоуправления в этот период сталкивалось с проблемой зависимости от отношений с центральной властью, выстраивающей аппарат местного самоуправления как инструмент решения собственных задач. Это делало любые изменения явлением, зависимым от конъюнктуры²⁸².

Так, при Екатерине II развитие местного самоуправления было поставлено под контроль наделенных особыми полномочиями крупных сановников и ответственных только перед императрицей наместников. Управление губерниями осуществлялось назначаемыми Сенатом губернаторами и губернскими правлениями²⁸³. Функции непосредственного контроля за жизнедеятельностью горожан осуществлял городской магистрат, наблюдающий за повинностями и сборами, а также осуществляющий функции представительства горожан перед вышестоящими учреждениями. Формирование состава Общей городской думы, возглавляемой городским головой, проходило посредством выборов один раз в три года. Эта дума занималась рассмотрением повседневных вопросов, а решением особо важных проблем занималась Шестигласная дума, в состав которой входили городской голова и шесть гласных²⁸⁴.

²⁸²Михеева Т. Н. Становление и развитие муниципальной службы в дореволюционной России: исторический аспект // Марийский юридический вестник. 2014. Вып. № 5. С. 8.

²⁸³Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву: монография. СПб, 2013. Т.2, ч.1. С. 87-88.

²⁸⁴Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. СПб.: Тип. Эдуарда Праца, 1872. Т.3. 377 с.

Кроме этого социальная группа служащих самоуправления включала в себя еще представителей собрания «общества градского», которые занимались подготовкой и проведением выборов руководящих лиц, в состав которых входили городской голова, бургомистры, ратманы, заседатели губернского магистрата и участники совестного суда. В провинции структура социальной группы служащих была намного проще и включала такие органы, как собрание городского населения и совет, в который выбирались наиболее достойные представители горожан, где решались общие городские дела²⁸⁵.

Значительные изменения в структуре социальной группы служащих самоуправления произошли в период, связанный с проведением реформы государственного управления в середине XIX в. В это время правительство Александра II под влиянием социально-экономического кризиса, а также антисамодержавной и антикрепостнической оппозиции проводило изменения, признаваемые первой полноценной реформой не только государственного, но и муниципального управления²⁸⁶.

Правление Александра II было ознаменовано началом процесса разделения между государственными и муниципальными служащими, начавшими формировать отдельную структуру органов муниципального управления, а также определять порядок структуры земских учреждений. В нее был включен ряд уездных земских собраний, губернских земских собраний, губернских и земских управ и их распорядительных и исполнительных органов, являвшихся прообразами современных структур,

²⁸⁵Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 496.

²⁸⁶Михеева Т. Н. Становление и развитие муниципальной службы в дореволюционной России: исторический аспект // Марийский юридический вестник. 2014. Вып. № 5. С. 5.

исполняющих обязанности местного управления²⁸⁷. Их работники стали выполнять те функции, которые выполняют современные муниципальные служащие.

Именно в данный период государственная власть впервые заговорила о том, что служащие самоуправления должны быть профессионально подготовлены к своей службе. Власти наделили этих людей рядом прав и обязанностей. Сотрудники были ответственны за четкое исполнение должностных обязанностей, а также поведение, соответствующее своей должности.

Формирование самостоятельности органов самоуправления было связано с тем, что впервые было обращено внимание на наличие сферы особых профессиональных компетенций служащих самоуправления. Умение осуществлять организаторскую и управленческую деятельность стало основанием для формирования и признания социального и профессионального статуса муниципальных служащих как группы²⁸⁸. Этот статус был поддержан демократическим порядком выборов в состав гласных земских учреждений²⁸⁹.

Результатом произошедших изменений в структуре и деятельности местного самоуправления стало появление профессионального отношения к своим обязанностям у лиц, замещающих муниципальные должности. Муниципальные служащие осуществляли деятельность по реализации функций местного самоуправления, за которую получали денежное

²⁸⁷Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб, 2013. Т.2, ч.1. С. 87-88

²⁸⁸Иванов А. С., Михайлова О. В. История становления муниципальной службы в России // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. Курск: Университетская книга, 2016. С. 76-78.

²⁸⁹Осиночкина Е. В. Исторические условия формирования и становления муниципальной службы в России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2005. № 3. С. 221-229.

содержание из местного бюджета. В структуре местного самоуправления произошло четкое установление должностного регламента, согласно которому служащие стали пониматься как лица, осуществляющие свою деятельность в качестве представителей местного самоуправления.

Таким образом, была обозначена тенденция, связанная с проявлением организационной самостоятельности органов самоуправления, отделением от государственной власти, результатом чего стало укрепление их структуры, ведущее к дальнейшему развитию профессиональных компетенций служащих самоуправления, которые, как отмечают А. В. Гольцев²⁹⁰, Г. Н. Комкова, О. В. Шудра и В. Н. Южакова²⁹¹, в ряде мест сумели взять в свои руки существенную часть властных полномочий.

В ответ центральные власти изменили основное направление реформ и стали проводить курс, направленный на ограничение компетенций муниципальных властей, а затем и вовсе ликвидировали данную социально-профессиональную группу. В конце XIX в., как пишет Т. Е. Токоякова, были восстановлены законодательные устои феодального государственного управления. Приняты консервативные меры, направленные на сохранение вертикали центральной власти, предполагающей прямое и единообразное выполнение управленческих решений от Министерства внутренних дел до деревенского старосты, а также ликвидацию выборности²⁹².

²⁹⁰Гольцев В. А. Государство и самоуправление: монография. М.: Типо-литография И. Н. Кушнерев и К^о, 1882. 44 с.

²⁹¹Комкова, Г. Н., Шудра, О. В., Южаков, В. Н., Российская муниципальная служба на современном этапе: Преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 25-36.

²⁹²Токоякова Т. Е. Становление муниципальной службы в России // Право: история, теория, практика: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). СПб.: Свое издательство, 2015. С. 45-48.

Таким образом, в процессе становления социально-профессиональной группы муниципальных служащих проявилась определенная закономерность. Она заключалась в зависимости её развития от двух тенденций, одна из которых была связана со стремлением к объединению на основе центральной власти, а другая – к разобщению ее частей. При этом следует отметить, что увеличение роли центральной власти не вело к полной ликвидации местного самоуправления, существовавшего в различных формах и развивающегося в течение всей российской истории. Зачастую, смена тенденций, направленных на централизацию власти и ее регионализацию, говорила еще и о процессах поиска компромисса между верховной властью и ее территориальными подразделениями. Государство всегда понимало необходимость местного самоуправления и осознанно стремилось создавать и развивать систему власти, осуществляемой народом, особенно в кризисные для себя периоды.

Период начала XX в. ознаменовался обострением геополитической, национальной и аграрной проблем, в комплексе они оказались непосильными для центральной власти, которая была вынуждена признать необходимость реформации системы самоуправления. Декларация Временного правительства, последовательно принявшего на фоне революционных событий ряда документов, закрепляющих изменения в системе местного управления, оставила в наследство установление всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших определенного возраста²⁹³.

Положение о поселковом управлении, вводимое в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах при условии наличия там необходимых местных

²⁹³Цейтлин Р. С., Сергеев С. А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России // М.: Омега-Л, 2003. 130 с.

потребностей в благоустройстве, создало предпосылки для формирования принципов территориальной организации местного самоуправления. Определяющим стало являться наличие местного сообщества, в интересах которого осуществляется местное самоуправление. Вторая тенденция состояла в укрупнении самоуправляемых единиц для обеспечения на территории муниципального образования необходимого экономического потенциала, развитой инженерной и социальной инфраструктуры.

На сословный и профессиональный состав служащих значительно повлияло решение о проведении свободных выборов на условиях соблюдения имущественного ценза, что привлекло к участию в местном самоуправлении наиболее динамичные, прогрессивные и подготовленные слои населения. В результате выборов в их состав вошли уважаемые люди, обладавшие значительным состоянием, недвижимым имуществом, владельцы промышленных предприятий и торговых заведений, относившихся к высшим разрядам. Это позволило органам самоуправления решать проблемные вопросы общего благоустройства, народного образования, здравоохранения, финансово-экономической деятельности. Они способствовали проводимым в данное время процессам трансформации полиции в выборную милицию, а также формированию административных судов²⁹⁴.

Однако активное участие органов самоуправления в революционных событиях начала XX в. привело к чрезмерной их политизации, а затем и к последующему кризису. Как показала дальнейшая история, состав органов самоуправления, также как и способ его комплектации, был изменен после

²⁹⁴Стеканова О. Ю. Совершенствование муниципальной службы в Российской Федерации // Электронный научный журнал "Регион: государственное и муниципальное управление". 2015. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2015/04/RegionGMU0101011.pdf>

революции 1917г.²⁹⁵

Октябрьский переворот вызвал необходимость реформирования всей структуры управления в стране. Начала складываться вертикальная система централизованной власти. В вертикаль советской власти входили и представительные органы, такие как Советы народных депутатов, сменившие земства и городские управления, однако на деле они составляли органический элемент той структуры, которая олицетворяла централизованное управление. В системе Советов народных депутатов были синтезированы представительства солдатских комитетов, профсоюзов и советов старост, однако их функция заключалась лишь в том, что они проводили в жизнь решения коммунистической партии²⁹⁶. Когда в содержании Конституции РСФСР 1918 г. был озвучен принцип, согласно которому все Советы, будучи органами государственной власти, должны жестко подчиняться вышестоящим органам, стало ясно, что с этого времени институт местного самоуправления, который предполагал принцип разделения властей, децентрализацию и независимость самоуправления, стал входить в противоречие с существующей системой централизованного государства. В этот исторический период в качестве самостоятельного института самоуправления перестало существовать и оказалось встроенным в иерархию государственной управленческой системы.

Начиная с 30-х и вплоть до 80-х гг. XX в. понятие местного самоуправления не употреблялось. Все внимание акцентировалось на Советах, за которыми усматривались формы волеизъявления местного

²⁹⁵ Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: Некоторые вопросы истории, теории и практики. М.: Юрид. лит., 1978. 351 с. С. 35.

²⁹⁶ Сергеев В. Н. Многопартийность и государственная власть на юге России в 1905-1920 гг. М., Вузовская книга, 2012. 416 с.

населения. Однако, как пишет В. Г. Кабышев²⁹⁷, никакого волеизъявления у народа не было, и дело не только в том, что у Советов не было реальной самостоятельности и им необходимо было что-то разрешать или запрещать. В условиях советского «демократического централизма» у них не было также ни финансовых, ни материальных ресурсов, и во всех случаях они зависели только от ресурсов, которые им выделялись вышестоящими инстанциями. Кроме этого, управление на местах являлось продолжением центрального государственного аппарата, и поэтому любая местная проблема решалась исключительно как государственное дело. Таким образом, в советский период не существовало вопросов, имевших только местное значение²⁹⁸.

В таких условиях к служащим на местах были предъявлены те же требования, что и к чиновникам государственной службы. По сути, социально-профессиональная группа служащих, выполняющих функции местного самоуправления, в этот момент представляла собой одно из подразделений государственной бюрократии. К ним никогда не использовался такой термин, как «муниципальные служащие», в тексте советских Конституций подобная терминология не применялась. Историческая традиция, связанная с их становлением как профессионалов, прервалась, что стало одной из причин социальной напряженности, воплотившейся в дальнейшем в «перестройку».

В период 90-х годов XX в. в Российской Федерации активно пошел процесс формирования правовой базы местного самоуправления. Новая

²⁹⁷Кабышев В. Т. Комментарии к статье 3 Конституции Российской Федерации // Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1997. С. 25.

²⁹⁸Стеканова О. Ю. Совершенствование муниципальной службы в Российской Федерации // Электронный научный журнал "Регион: государственное и муниципальное управление". 2015. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2015/04/RegionGMU0101011.pdf> (дата обращения: 09.08.2019).

Конституция признала объективную необходимость существования местного самоуправления и его правовых гарантий на высшем законодательном уровне, что позволяет говорить о закреплении в этот период местного самоуправления в правовом отношении²⁹⁹. Тогда же данный термин утверждается в науке, правовой и политической практике³⁰⁰. Система местного самоуправления начинает включать в себя местные советы народных депутатов, собрания граждан, органы территориального общественного самоуправления и иные формы демократической власти³⁰¹.

С этого времени на территории Российской Федерации начинает складываться социально-профессиональная группа муниципальных служащих, появление которой обусловлено демократизацией общества, а также трансформацией внутри групп политической элиты. Ее статус был определен Конституцией РФ, согласно которой муниципальная служба является органом управления, не входящим в систему органов государственной власти и направленным на решение задач местного значения. Определяя негосударственную сущность местного самоуправления, Конституция установила основные направления деятельности данной службы, указывая на то, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет,

²⁹⁹ «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=43992>. (Дата обращения: 09.03. 2019).

³⁰⁰ Комкова Г. Н., Шудра О. В., Южаков В. Н. Российская муниципальная служба // Теория и практика государственного управления. М., 2009. С. 26.

³⁰¹ Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 1. С. 3-21.

устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения³⁰².

Значительное влияние на структуру социально-профессиональной группы муниципальных служащих оказало содержание специализированных Федеральных законов, посвященных принципам организации местного самоуправления, в которых была закреплена система гарантий, обеспечивающих независимость местного самоуправления. В их содержание были введены такие понятия, как "муниципальное образование", "муниципальная служба", "муниципальный служащий". Эти понятия объединили в единое целое служащих, которые были заняты в системе местного самоуправления. Кроме этого, в содержании законов были закреплены основные права, обязанности и гарантии муниципальных служащих, а также порядок прохождения муниципальной службы³⁰³.

Сегодня муниципальные служащие представляют собой социально-профессиональную группу, объединенную спецификой деятельности ее членов. Её социальность характеризуется особым статусом, который подразумевает, что служащий занимает в социуме особое положение, на которое влияет его профессиональная компетентность; наличием определенного уровня культуры, которая предполагает, что он выполняет определенный круг обязанностей и несет за это определенную ответственность. Принадлежность к конкретной социальной группе также определяется проявлением идентификации, жизненных стратегий, политического и экономического поведения, досуга и частной жизни.

³⁰² Горожанин В. Понятие и особенности правового статуса субъектов местного управления в Российской Федерации // Муниципальное право. 1998. № 4. С. 2-3.

³⁰³ Агранат Д. Л., Лихачев М. В. Институционализация муниципальной службы // Международное публичное и частное право. 2012. № 3. С. 22.

Специфические особенности социального статуса муниципальных служащих проявляются в организационной обособленности данной социальной группы, подчеркивающей особый уровень территориально-управленческой организованности, отличающей их от государственных служащих, для которых связь с государственной спецификой является преобладающей над территориальными задачами.

Специфика социальной группы муниципальных служащих складывается и в связи с особым типом осуществляемой ими деятельности, носящей организационно-регулирующий характер, а также в связи с тем, что муниципальное самоуправление представляет собой особую форму публичной власти. Также одной из специфических характеристик этой группы является наличие трехуровневой системы ее правового регулирования, куда входит федеральный уровень, уровень субъекта региона, и уровень локального регулирования³⁰⁴.

О том, что это профессиональная группа, свидетельствует гарантия денежного содержания, отпуска, медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения, защиты и т.д.³⁰⁵. Помимо этого, профессиональный статус муниципальных служащих отличается особыми условиями, характеризующими прохождение муниципальной службы, начиная с отбора и завершая повышением квалификации и прохождением аттестации, а также наличием специфической профессиональной ответственности.

Развитие социально-профессиональной группы муниципальных служащих в современных условиях подвержено влиянию ряда факторов. Ведущую роль среди них, по мнению Р. В.Рывкиной, играют

³⁰⁴Белоусов С. А. Система российского законодательства: трехуровневая вертикальная субординация // Известия Саратовского университета. 2015. Т. 15. Вып. 4. С. 425-429.

³⁰⁵Забнева Э. И. Проблемы профессионализации муниципальных служащих в условиях транзитивного общества // Социум и власть. 2015. № 4. (54). С. 24-29.

трансформации, происходящие в мире и обществе. Качественные преобразования, которые происходят в социальной среде, ведут к смене социальных институтов, механизмов их регулирования, смене системообразующих ценностей³⁰⁶. Изменения, происходящие в обществе и в структуре социальных институтов, ведут к преобразованию муниципальной службы, оказывают влияние на изменение ее функций, правового и социального статуса, содержание деятельности служащих. Одной из основных функций становится регулирование находящихся в основе жизнедеятельности местного сообщества социальных отношений, развитие гражданского общества. Значимой функцией муниципальной службы становится обеспечение социальных гарантий, социальных норм и стандартов, удовлетворение потребностей населения, среди которых особое место занимает достижение качественного уровня жизни. Измененный функционал требует поиска новых методов, принципов и форм работы, новых путей институционализации и мобильности группы, повышения степени социальной ответственности.

Таким образом, в России становление социально-профессиональной группы муниципальных служащих определялось конъюнктурой центральной власти, реформы которой влияли как на развитие группы, так и на ее кризисы. Периоды позитивных сдвигов сменялись попытками вернуть структуру внутригосударственного управления в состояние, когда местное самоуправление понималось как инструмент решения задач, поставленных центральным правительством. В то же время, необходимо отметить, что увеличение роли центральной власти не вело к полному уничтожению местного самоуправления. Зачастую, смена тенденций, направленных на централизацию власти и ее регионализацию, говорила

³⁰⁶Рывкина Р. В. Образ жизни населения России: социальные последствия реформ 90-х годов // Социологические исследования. 2001. № 4. С. 32-39.

еще и о процессах поиска компромисса между верховной властью и ее территориальными подразделениями. Государство всегда понимало необходимость местного самоуправления и осознанно стремилось создавать и развивать систему власти, осуществляемой народом, особенно в кризисные для себя периоды. С другой стороны, развитие данной социально-профессиональной группы зависело от усилий местного сообщества, которое на протяжении всей истории пыталось использовать особые организационные формы, принципы и методы работы, формировать профессиональную культуру, институционализировать каналы рекрутирования и мобильности.

2.2. Современное состояние муниципальной службы как вида социально-профессиональной деятельности

Современный этап функционирования российской муниципальной службы характеризуется интенсивными процессами трансформации, которые сопровождаются поиском модели ее эффективного развития. Следует признать, что объединение двух, абсолютно разноплановых, даже несколько противоречащих друг другу функций, накладывает существенный отпечаток на формирование модели развития. С одной стороны, муниципальная служба выступает как показатель степени развития гражданского общества, в котором она является олицетворением таких качеств, как гуманность, человечность, общественный порядок. С другой стороны, муниципальная служба понимается как профессиональная деятельность, в рамках которой реализуются полномочия, возложенные на неё государством.

Важно отметить, что первый вариант понимания муниципальной службы соответствует европейским представлениям, которые начали формироваться на рубеже XVIII-XIX вв. Этот период в Европе ознаменован протеканием ряда интеграционных процессов, благодаря которым муниципалитеты смогли объединиться в целях коллективной защиты собственных интересов и прав, считавшихся ими неприкосновенными. Тогда же определился общий социальный идеал, к которому стало стремиться местное самоуправление: муниципальные органы в пределах своей компетенции должны были стать независимыми и самостоятельными по отношению к центральной власти.

В 1985 г. идея независимости местного самоуправления в Европе была поддержана Советом Европы, сформулировавшим Хартию, в которой местное самоуправление было провозглашено институтом, имеющим

право на своих территориях в и интересах проживающего там населения управлять публичными делами³⁰⁷.

Закрепление принципа субсидиарности в правовом поле европейских государств способствовало распространению практики, в рамках которой местное самоуправление от имени местного населения осуществляло руководство и контроль над значительной частью публичной жизни в таких сферах, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, охрана труда и т.д.³⁰⁸

Принцип субсидиарности, провозглашенный Хартией, также утверждал, что реализация публичных обязательств должна проходить на уровне власти, наиболее близкой к населению, при этом обращение на более высокий уровень допустимо только в случае невозможности выполнить обязательство низовыми структурами власти³⁰⁹.

Несколько иначе, несмотря на то, что наше государство в 1998 г. ратифицировало Европейскую хартию, определяется сущность местного самоуправления в России. Опираясь на основы международных норм и принципов права, она учитывает специфику отечественного федерализма. Сущность отличия между российским и европейским самоуправлением заключается в том, что в основе отечественного самоуправления находится не принцип субсидиарности, а принцип федерализма, выдвигающий в качестве задачи – создание эффективной, гибкой, и при этом единой системы управления государством. Таким образом, в функционировании российского самоуправления приоритетную роль

³⁰⁷ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540485/> (Дата обращения: 09.07.2018)

³⁰⁸ Григорян А. С. К вопросу о правовой природе принципа субсидиарности // LegalConcept. 2016. № 3(32) С. 139-145.

³⁰⁹ Хохлов И. И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 5. С. 95-101.

играет государство, что и ведет к существенным отличиям нашего института от европейского³¹⁰.

Изначально, в 90-х гг. XX в., это противоречие принципам Европейской хартии настолько сильно не ощущалось. В этот период местное самоуправление воспринималось как олицетворение демократии, инструмент, реально обеспечивающий гражданам участие в управлении местными делами. Статус, которой был определен Законом РФ о местном самоуправлении от 6 июля 1991 г., полностью соответствовал Хартии и определял органы самоуправления независимыми от органов государственной власти. Конституционное оформление института местного самоуправления было ключевым критерием, доказывавшим, что развитие российской государственности идет демократическим путем. Демократия на местах должна была обеспечивать условия для самостоятельного и ответственного решения гражданами вопросов местного значения³¹¹. Таким образом, в начале 90-х гг. XX в. местное самоуправление признавалось самостоятельной формой реализации власти, источником которой был сам народ. Это позволяло населению страны на местах самостоятельно заниматься разрешением своих проблем и ориентироваться при этом на демократические свободы и собственные интересы.

На тот момент разграничение местного самоуправления и государственной власти являлось одной из опор конституционного строя, властные полномочия самоуправления осуществлялись народом, а не профессиональными чиновниками. То есть, люди, не обладающие профессиональными знаниями и навыками, были вправе занимать

³¹⁰Мухаметжанова С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник РУДН. 2010. № 2. С. 110-117.

³¹¹Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: монография. М.:ЮНИС, 2000. С. 62.

муниципальные должности, что должно было символизировать реализацию демократии в действии.

Однако уже в начале нового столетия ситуация поменялась, понимание сущности местного самоуправления постепенно трансформировалось, оно стало восприниматься как форма участия народа в управлении государством, которая представляет собой органическую часть политической и государственной системы управления. Законодательство, касаемое института местного самоуправления, несколько раз претерпевало изменения в сторону централизации власти. В результате произошло фактическое встраивание системы местного самоуправления в иерархическую систему централизованного управления страной за счет ограничения политической самостоятельности и укрепления финансовой зависимости.

Указанные изменения привели к изменению сущности социально-профессиональной группы муниципальных служащих, которая стала выступать в большей степени в качестве инструмента, используемого для обеспечения взаимодействия между центральной властью и народом.

Процесс институционализации муниципальной службы коснулся, прежде всего, её содержания. В свете перемен, она стала пониматься как система, куда входят закрепленные в законодательстве правила, принципы, нормы и установки, носящие как формальный, так и неформальный характер, нацеленные на регуляцию деятельности и поведения населения³¹². Все это делает муниципальных служащих социально-профессиональной группой, специфика которой связывается с особенностями ее деятельности. Характер этой группы связан с правами и

³¹² Муниципальное управление. Энциклопедический словарь / Под общ.ред. В. К. Егорова, И. Н. Барцица. М.: Изд-во РАГС, 2008. 471 с.

гарантиями, которыми обладают муниципальные служащие и обязанностями, которые им предстоит выполнять.

Таким образом, изменение сущностного восприятия института местного самоуправления, а тем самым и изменение содержательной стороны деятельности муниципальных служащих привело к необходимости их концептуального реформирования.

Последние двадцать лет процесс реформирования местного самоуправления не прекращается. Неоднократно было заявлено, что проводимая реформа должна решить ряд задач, среди которых повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления является одной из приоритетных. Ибо именно данные структуры призваны быть основным средством, позволяющим гражданам реализовать свое конституционное право на участие в управлении местного уровня; именно от работы органов местного самоуправления во многом зависит качество и уровень жизни населения соответствующего муниципального образования; именно органы местного самоуправления обеспечивают нормальное течение повседневной жизни на подконтрольной территории³¹³.

Как пишет А. Г. Дурцева, логично, что задача по совершенствованию организации деятельности в органах местного самоуправления, повышению качества и расширению масштабов подготовки кадров для работы в этих структурах приобрела первостепенное значение, поскольку ее решение способно резко повысить

³¹³ Зайцева Е. В., Воробьева А. С. Профессиональное развитие муниципальных служащих как важный фактор успешной деятельности органов местного самоуправления // История науки и техники в современной системе знаний. Екатеринбург, 2016. С. 63-67.

кадровый потенциал и, как следствие, эффективность работы органов местного самоуправления³¹⁴.

В процесс реформирования за столь длительный период вошло несколько направлений. Во-первых, профессиональную службу муниципальных служащих законодательство стало считать такой управленческой деятельностью, которая включает в себя совокупность социальных действий, произведенных ими во имя достижения социально-значимого результата. Муниципальная служба стала осознанной, активной, коллективной деятельностью, проходящей в рамках органов местного самоуправления, направленной на выполнение исполнительно-распорядительных, административно-хозяйственных, информационно-аналитических и координационных функции.

Во-вторых, в качестве приоритетного направления реформы было выбрано проведение кадровых преобразований. Сюда было включено прохождение муниципальной службы, проведение отбора, перемещение по служебной лестнице, получение дополнительного образования и повышения квалификации, проведение аттестации и т.д. Также были изменены требования, предъявляемые к оценке деятельности муниципальных служащих.

В-третьих, одной из ведущих особенностей, которая характеризует современную российскую муниципальную службу, стал признаваться инновационный характер деятельности муниципальных служащих, что стимулировано стремление к повышению профессиональной компетенции, обретению новых умений и навыков³¹⁵. Повышение качества

³¹⁴Дурцева А. Г. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Вестник Челябинского государственного университета. 2014, №24 (353). С. 44-46.

³¹⁵Катаева Л. И., Полозова Т. А. Проблема профессионального и личностного самоопределения в контексте профессионального саморазвития и самосовершенствования: монография. М: Изд-во РАГС, 2006. 36 с.

профессиональной подготовки муниципальных служащих, уровень которых должен отвечать выдвигаемым им в условиях модернизации требованиям профессиональной подготовки, включающей способность квалифицированного разрешения многогранных задач управления местным сообществом, стало приоритетной задачей реформы. Подготовка кадров стала иметь два аспекта: первый связан с первичной подготовкой, которая необходима для замещения кадрами определенных должностей, а второй – с повышением квалификации должностных лиц³¹⁶.

И наконец, в рамках реформы была разработана система требований к личностным характеристикам кадрового состава муниципальной службы. Стало считаться, что личность муниципального служащего напрямую связана с его профессиональными качествами. В частности становление личности профессионала муниципальной службы, во-первых, должно характеризоваться системными изменениями деятельности, ведущими к формированию профессионального мастерства. Во-вторых, у муниципального служащего под влиянием профессионального сознания происходит коррекция личностных качеств и мировоззрения. В-третьих, у муниципального служащего происходит трансформация мировоззренческих компонентов, касающихся его профессиональной деятельности³¹⁷. Под профессионализмом в новых условиях стало пониматься достижение уровня профессиональных и личностных изменений, которые произошли в процессе длительного исполнения своих служебных обязанностей муниципальным служащим, и которые помогли достичь ему более высокого уровня решения поставленных перед ним задач.

³¹⁶Атаманчук Г. В. Государственное управление: монография. М.: Изд-во РАГС, 2010. 302 с.

³¹⁷Кибанов А. Я., Дуракова И. Б. Управление персоналом организации: стратегия, маркетинг, интернализация: монография. М.: ИНФРА-М, 2005. 301 с.

В результате длительного реформирования в системе управленческого аппарата муниципальным служащим было выделено особое место, которое отражало специфику этой службы, совместившей в себе управленческо-коммуникативные, нормативные и публичные функции. Таким образом, преобразования, происходящие в обществе, повлияли на трансформацию функций муниципальных служащих, которые стали быть как чиновниками-управленцами, так и координаторами социальных программ³¹⁸.

Основной задачей современной муниципальной службы Российской Федерации стало, с одной стороны, создание благоприятных условий для безопасности и достойной жизни граждан, для защиты их прав и свобод, с другой, – ее задача заключается в стремлении обеспечить органичную связь власти и населения. Поэтому закономерным является положение о том, что характер современной муниципальной службы складывается в контексте ее стремления стать инструментом социальной политики государства, заботящегося о нуждах общества, таких как: здравоохранение, образование, социальное обеспечение. С другой стороны, на характер муниципальной службы влияет социальная структура группы муниципальных служащих, обладание ими определенного социального статуса, связанного с относительно высоким и устойчивым положением, которое они занимают в обществе, их правами, обязанностями, властью, престижем, имиджем, рангом, авторитетом и т.д.³¹⁹

Однако следует сказать, что продолжающийся процесс реформирования муниципальной службы не привел к ожидаемым

³¹⁸Кибанов А. Я., Дуракова И. Б. Управление персоналом организации: стратегия, маркетинг, интернализация: монография. М.: ИНФРА-М, 2005. 301 с.

³¹⁹Мухаметжанова С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник РУДН. 2010. № 2. С. 110-117.

изменениям. Как пишет А. М. Старостин³²⁰, в современной России до сих пор среди населения встречаются отношения, связанные с неудовлетворенностью тем, как осуществляется управленческая деятельность и тем, какие результаты она приносит.

Таким образом, современная практика показывает, что на сегодняшний день не подтвердили своей эффективности те модели и принципы местного самоуправления и муниципальной службы, которые были предложены реформой³²¹. Многочисленные опросы и данные социологических исследований показывают, что с точки зрения населения, местного самоуправления в России, в том виде, в котором оно заявлено конституционно, практически не существует, а уровень профессионализма муниципальных служащих недостаточен для реализации возложенных на них функций³²².

Данная действительность определила потребность в новом управленческом мировоззрении. Имеющийся опыт достаточно объективно продемонстрировал неэффективность реформирования без предшествующей философской рефлексии³²³. Бесконечное реформирование оказывает больше негативное влияние, перемены становятся целью, оправдывающей мифические результаты. Внедряемые без глубокого анализа социокультурных оснований инновации не носят концептуального и завершенного характера, соответствующего

³²⁰ Старостин А. М. Философия местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. С. 8-18.

³²¹ Федеральный закон N 131-ФЗ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ от 06.10.2003. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mass-claim.ru/laws/110/>(дата обращения: 09. 07. 2019).

³²² Кудаев П. П. Управленческие технологии профессионального развития государственных гражданских служащих // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 663-667.

³²³ Старостин А. М. Философия местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. С. 8-18.

национальным традициям и интересам граждан. Они не только не приближают, но и отдаляют от решения стоящих перед местным самоуправлением задач.

Сегодня требуются концептуальные основы как построения института местного самоуправления, реализующего принципы демократии и формирующего гражданское общество, так и нового муниципального управления, а тем самым и муниципальной службы.

Большое значение при этом имеет понимание того, что особенности местного самоуправления и современной муниципальной службы в России связаны с историческими и духовными традициями страны, которая является централизованным государством с сильной вертикалью власти, ориентированной на главу государства. И первое, что должно лечь в основу – это понимание того, что эффективное муниципальное управление может быть построено только исходя и с учетом национальной специфики. Управление всегда «погружено» в определенную культуру. Оно учитывает унаследованные из прошлого ценности и нормы, согласует их с происходящими в обществе изменениями, транслирует их живущим поколениям, вооружает людей определенными стереотипами поведения.

Во-вторых, модель должна быть применима к данному периоду развития российского общества, а также к сформировавшемуся типу общественных отношений. В её основе должны лежать сложившиеся на настоящий момент представления о взаимоотношениях человека и природы, человека и социума, человека и человека. То есть система управления должна представлять некое мировоззренческое единство, вписанное в контекст современного мировосприятия.

В-третьих, в модели должны быть четко определены принципы взаимодействия государства и общества. Очень важно понимать, что модернизация и реформирование в России не должны проводиться только

«сверху».

Концентрация внимания на данных концептуальных основах построения модели муниципального управления позволит избежать «нащупывания» в определении путей и эффективных способов трансформации России, а также поставит заслон массовым социальным преобразованиям и изменениям, вызывающим все возрастающий объем негативных социальных последствий. Только в этом случае возможно целостно понять и развить социально-профессиональную группу муниципальных служащих как фактор социальной эффективности системы местного самоуправления.

Таким образом, нами в исследовании показано, что в начале 90-х гг. XX в. местное самоуправление являлось одним из важнейших инструментов народовластия. Полагалось, что местное самоуправление, являясь институтом публичной власти, выступает как форма ее реализации, источником которой является сам народ, что позволяло населению страны на местах самостоятельно заниматься разрешением своих проблем и ориентироваться при этом на демократические свободы и собственные интересы. Однако в последующие годы понимание сущности местного самоуправления изменилось. Оно стало выступать в качестве формы участия народа в управлении государством, представляющей собой органическую часть политической и государственной системы управления. Муниципальная служба приобрела функции социального инструмента, которые заключались в профессиональном обеспечении взаимодействия между властью и населением конкретных территорий.

В результате началось реформирование местного управления. Были существенно изменены требования к муниципальным служащим, которые были призваны выполнять не только коммуникативные, нормативные и публичные, но и управленческие функции. В системе управленческого аппарата им было выделено особое место, которое отражало специфику

этой службы, совместившей в себе функции муниципальных и государственных служащих. Муниципальные служащие стали выполнять функцию менеджеров, организующих жизнь местного сообщества, что потребовало профессиональной направленности данной социальной деятельности. Задача повышения качества и расширения масштабов подготовки кадров для работы в органах муниципальной власти приобрела первостепенное значение, поскольку ее решение способствовало развитию профессионализма и, как следствие, эффективности местного самоуправления. Профессионализм муниципального служащего стал пониматься, как фактор обеспечения продуктивного взаимодействия между властью и населением.

Развитие профессионализма муниципальных служащих стало одним из приоритетных направлений государственной политики, которое оттеснило из этой сферы иных субъектов. В настоящий момент развитие муниципальной службы в Российской Федерации еще в большей степени подвергается государственному регулированию, что меняет идею независимого местного самоуправления на идею муниципальной власти, зависимой от федеральных и региональных властей, и выступающей в качестве продолжения структур государственной власти. Эти особенности института местного самоуправления в России свидетельствуют об отличиях от западной модели муниципального управления. Россия изначально была государством централизованным, территориальная организация местной власти практически на всех этапах истории зависела от власти центральной. Сегодня российская муниципальная служба, выступая в качестве связующего звена между центральной властью и населением, становится влиятельной силой в рамках региональной политики. При этом постоянный процесс изменений правового и культурного поля, трансформация органов самоуправления, происходящая в условиях современности, заключающаяся в изменении их задач и структуры, в усложнении управленческой деятельности, в росте личной

ответственности руководителей и сотрудников, вновь потребовала изменения концептуальных основ профессионализма.

Таким образом, современное местное самоуправление первоначально организовывалось, как форма народовластия, но впоследствии оно приобрело форму муниципальной службы, выступающей в качестве продолжения государственной системы управления. В результате этого были изменены требования к уровню профессионализма муниципальных служащих со стороны государства, что свидетельствует об отличиях российского самоуправления. При этом трансформация органов самоуправления, заключающаяся в изменении их задач и структуры, в усложнении управленческой деятельности, в росте личной ответственности руководителей и сотрудников, потребовала изменения концептуальных основ профессионализма.

2.3. Российские и зарубежные практики развития профессионализма муниципальных служащих

Процессы реформирования, проходящего сегодня в нашей стране, оказывают непосредственное влияние на трансформацию муниципальной службы. Изменения нацелены во многом на привлечение в муниципальные органы не просто инициативных и надежных, а профессионально-грамотных специалистов, способных эффективно решать проблемы местного сообщества³²⁴.

На достижение данной цели направлены имеющиеся на настоящий момент практики развития профессионализма муниципальных служащих. В перечень их компонентов, в самом широком смысле, входят система подготовки и переподготовки кадров и кадровые технологии.

³²⁴Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-22.

Что касается системы подготовки и переподготовки кадров, то за последние двадцать лет она определенным образом сложилась. Прежде всего, это подготовка профессиональных кадров в учреждениях высшего образования, обеспечивающих целевую профессиональную подготовку муниципальных служащих. Данные учебные заведения осуществляют теоретическую подготовку, а также формируют практические профессиональные компетенции, согласно федеральным государственным образовательным стандартам. Однако следует заметить, что направлений подготовки, касающихся именно муниципальной службы, сегодня практически нет. Муниципальная служба объединена с государственной, и подготовка осуществляется в одном ракурсе, на одних принципах, что явно противоречит сущности местного самоуправления и муниципальной службы.

Переподготовка кадров представляет собой овладение новыми знаниями, навыками исполнения новых должностных обязанностей. Чаще всего на муниципальную службу приходят люди, имеющие непрофильное образование. Переподготовка позволяет им получить дополнительные компетенции в соответствии с требованиями, которые выдвигает по отношению к ним новая должность или профессиональная деятельность. Дополнительное образование они получают и с тем, чтобы расширить квалификацию, а также с тем, чтобы иметь более широкую возможность адаптироваться к изменяющимся социальным и экономическим условиям. Данный тип образования предоставляется в ряде университетов, академий, институтов, других образовательных учреждений, связанных с идеей дополнительного профессионального образования³²⁵.

³²⁵Васютин Ю. С. Кадры государственной и муниципальной службы: проблемы политологической подготовки и переподготовки // Среднерусский вестник общественных наук №2. 2016. С. 71-78.

Когда говорят о повышении квалификации, то имеют в виду программу обучения, которая всегда содержит в качестве цели развитие уровня профессионализма и личностных качеств муниципального служащего. На данный момент разработано значительное количество различных курсов повышения квалификации, включающих тематическое обучение, семинары, тренинги, мастер классы и т.д.

Существует еще одно направление повышения квалификации, хотя не настолько развитое в нашей стране, – стажировка. Это возможность развивать свой профессионализм в ситуации включенности в профессиональную деятельность, реализуя тем самым имеющиеся знания на практике и одновременно совершенствуя их при решении поставленных задач.

В целом, организация подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных служащих в России нацелена на оптимальную реализацию принципов и мер, направленных на развитие профессиональных, общегражданских, внутрикорпоративных и регулирующих отношения власти и других общественных институтов компетенций, а также мировоззренческих и социальных образцов взаимоотношений, устоев и норм поведения³²⁶.

Однако существующая реальность явно свидетельствует о том, что сегодня в сфере подготовки и развития профессионализма муниципальных служащих зафиксированы серьезные проблемы, тормозящие формирование кадрового потенциала муниципальной службы³²⁷.

Самая явная из них связана с отсутствием законодательно закрепленного принципа непрерывного образования муниципальных

³²⁶Игнатов В. Г., Охотский Е. В., Понеделков А. В. Организация государственной службы Российской Федерации: монография. Ростов на дону: СКАГС, 1998.178 с.

³²⁷Гренчикова А., Петрушова Д. Подготовка молодых специалистов // Управление персоналом. 2004. №12 (98). С.63 – 65.

служащих. Необходимость получения высшего профессионального образования, а также значимость продолжения этого образования на протяжении всего срока работы в органах муниципальной службы является очевидной для большинства развитых стран. Они обращают внимание не только на необходимость получения профессионального образования, которое является обязательным, но и на то, что в современных условиях полученные знания быстро устаревают. Поэтому предлагают проводить обучение муниципальных служащих в течение всей профессиональной деятельности, а также способствуют желанию самостоятельно получать знания и развиваться³²⁸.

Созданная сегодня в Российской Федерации система образования, в которую входят государственные образовательные программы и стандарты, учреждения образования, органы управления, подведомственные им организации, общественные объединения, способна обеспечить организацию непрерывного образования муниципальных служащих. Однако современное законодательство этого не требует, а муниципалитеты, осознавая его необязательность и не обладая достаточными финансовыми средствами, как правило, игнорируют систематическое повышение профессионализма своих сотрудников.

В соответствии с положениями действующего законодательства,³²⁹ подготовка кадров для муниципальной службы и дополнительное

³²⁸Руднева Н. В., Герасимов В. О., Юдин Д. Е. Пути преодоления проблем профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих в России // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: сб. ст. по матер. XXXVII междунар. науч.-практ. конф. № 5(37). Новосибирск: СибАК, 2014. С. 188-192.

³²⁹ О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон Российской Федерации : [от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ; ред. от 15.02.2015 г.]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=177254>(дата обращения: 08.07.2019).

профессиональное образование муниципальных служащих относится к полномочиям органов местного самоуправления. Однако по данным, полученным в рамках проводимого Минрегионом России мониторинга, муниципальные программы развития муниципальной службы приняты лишь в 14% от общего количества муниципальных образований, основной причиной чего является недостаточность средств в местных бюджетах³³⁰.

Следует отметить, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации также наделены полномочиями по участию в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. В рамках осуществления данных полномочий в 42 субъектах РФ приняты региональные программы, в некоторых регионах полномочия по участию в обеспечении обучения муниципальных служащих реализуются путем предоставления субсидий муниципалитетам из регионального бюджета, в ряде субъектов РФ осуществляется размещение госзаказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации представителей органов местного самоуправления³³¹. Однако приходится признать, что единой системы, единых образцов, единых разработанных стандартов на федеральном уровне не существует.

Несмотря на внимание к проблеме повышения профессионализма муниципальных служащих, проявленное со стороны законодательства, следует сказать, что до настоящего времени сохраняется ряд вопросов формирования и развития кадрового потенциала органов муниципального управления. Среди них отмечается несформированность кадрового резерва, несовершенство системы мотивации профессионального роста, отсутствие системы оценки эффективности работы муниципальных служб,

³³⁰ Подготовка муниципальных кадров: в Совете Федерации прошло заседание Совета по местному самоуправлению // Муниципальная власть, март-апрель. 2013. С. 23.

³³¹ Там же

отсутствие практики использования механизмов стимулирования муниципальных служащих³³².

Данные выводы указывают на необходимость трансформации в сфере работы с кадрами муниципальной службы, нуждающейся в том, чтобы была сформирована комплексная система развития профессионализма муниципальных служащих.

Во-первых, необходимо обеспечить непрерывную профессиональную подготовку муниципальных служащих, для чего важно применять такой инструмент, как индивидуальное планирование повышения квалификации для каждого из муниципальных служащих. В данном случае необходимо очень гибко подходить к личности и в зависимости от ее подготовки предлагать различные формы, включая профессиональную, послевузовскую, краткосрочную, дистанционную или др. формы обучения.

Во-вторых, разработать оптимальный набор подходов, методов и технологий развития профессионализма. Они должны исходить из целевых программ, выстроенных на основе анализа имеющихся проблем и потребностей. В каждом случае необходимо индивидуально и четко формулировать цель курса обучения, для чего важен учет и анализ требований рабочего места, поиск и применение эффективных методов их достижения, использования инновационных образовательных технологий³³³.

В-третьих, система переподготовки и повышения квалификации

³³²Об утверждении муниципальной программы «Муниципальное управление и развитие муниципальной кадровой политики городского округа «Город Белгород» на 2017-2020 годы : Постановление Администрации города Белгорода от 8 декабря 2016 года № 224. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/444913830>. (дата обращения: 08. 07. 2019).

³³³Бабинцев В. П. Региональная система развития кадров государственной и муниципальной службы // Образовательная политика. 2006. №4. С.13 – 15.

должна в полной мере охватывать весь спектр основных сфер деятельности муниципальных служащих, содержание должно корреспондироваться с основными квалификационными требованиями к служащим соответствующих уровней. Каждая из образовательных программ должна содержать учебный материал, напрямую связанный со спецификой той или иной сферы деятельности муниципального служащего. В них должно быть наличие не только основных положений базовой теории по соответствующему направлению знаний и освещения новейших научных изысканий, но и прикладная составляющая, направленная на выработку у слушателей соответствующих методических, технологических и практических навыков.

Разнообразие программ следует развивать на основе четкой типологии программ, направленность конкретной образовательной программы обязательно должна быть специфицирована. Спецификация может быть связана с более конкретной областью профессиональной деятельности муниципального служащего, или с определенными функциями общественного управления.

Программы дополнительного образования должны выступать инструментом повышения эффективности деятельности органов местной власти посредством влияния на качественные и количественные характеристики профессионализма муниципальных служащих. Соответственно индикаторы оценки результативности программ должны отражать направленность на отслеживание положительных изменений в профессиональной деятельности специалистов после обучения по конкретным показателям (в зависимости от содержательных акцентов той или иной программы).

Инструментальность – следующее требование программ. В процессе обучения большое внимание должно уделяться изучению аналитических

методов и выработке навыков построения вербальных, логических и математических моделей для анализа общественной политики, проведения диагностики и прогнозирования социально-экономического развития организаций и территорий, построению современных моделей взаимодействия муниципалитета и бизнеса, государства и «третьего сектора» (некоммерческих негосударственных организаций).

Модульность программ позволит конструировать их как индивидуальную образовательную программу муниципального служащего, согласованную с актуальными контекстами его профессиональной деятельности, а соответственно, и содержанием профессионально-образовательных потребностей.

В-четвертых, необходимо искоренить существующую негативную практику российской муниципальной службы, в частности, вести прием на работу сотрудников без соответствующего профессиональным стандартам и требованиям образования; формально подходить к процессу аттестации муниципальных служащих, не соотносить уровень развития профессионализма, качество его повышения с карьерным ростом.

Таким образом, необходимость переустройства системы развития профессионализма муниципальных служащих на новых принципах его функционирования очевидна³³⁴. В данном случае перспективным представляется использование опыта зарубежного муниципального управления, их социальных практик развития профессионализма³³⁵.

В США, Германии, Франции и ряде других стран четко понимают, что для осуществления на практике местного самоуправления необходима достаточно многочисленная прослойка квалифицированных специалистов

³³⁴Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальное управление: монография: М.: Инфра, 2006. С. 157.

³³⁵ Правдин А. А. Зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных служащих // Вестник экспертного совета. 2016. № 2(5). С. 91-94.

в области коммунального права, управления, финансов и других вопросов, решаемых на местном уровне. Так, в США почти в сорока вузах выдают дипломы по специальности «развитие местных сообществ». В семи из них выпускникам присваивают степень магистра по данной специальности. В Германии сложилась система подготовки кадров для территориального управления, основанная на практическом знании. Ее практическая направленность предопределяет состав преподавателей, в котором большинство составляют практики, а также обучение не в кабинете учебного заведения, а на конкретном рабочем месте.

Существующая в зарубежных странах система, нацеленная на подготовку сотрудников для муниципальной службы, включает университетскую подготовку, подготовку и переподготовку кадров профессиональными институтами, подготовку кадров, проходящую во время трудовой деятельности, подготовку во время стажировок, непрерывную подготовку³³⁶.

Университетское обучение, как правило, нацелено на универсальную подготовку обучающихся, получающих образование широкого профиля. Однако у каждого вуза имеется свой набор учебных дисциплин, который считается необходимым для получения высшего образования. Отбор дисциплин осуществляется на основании будущего профессионального назначения слушателей³³⁷. Программа обучения включает лекционные курсы и обсуждения содержания лекций, обязательными являются тематические занятия и занятия – тренировки. Большое время отводится

³³⁶Оболонский А. В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7-25.

³³⁷ Юрьева О. В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.Abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (дата обращения: 08.06.2019).

на практики, стажировки, семинары. Важно обратить внимание на то, что обучение носит, как правило, практический характер и имеет нацеленность на непосредственное участие в управленческом или производственном процессе. Практикоориентированность влияет не только на содержание учебных курсов, но и на состав преподавательского корпуса. Ученых, преподающих теорию, здесь немного, хотя они обязательно есть, так как теория незаменима в процессе обретения знаний. Большая часть преподавателей представлена практическими работниками: министрами, директорами предприятий, руководителями банков, менеджерами крупных концернов, мэрами и т.д.³³⁸

Следующей стадией получения образования считается повышение квалификации, при осуществлении которой к конкурсному экзамену допускается тот, кто уже получил общее образование, и, проработав в системе муниципального управления, имеет только положительные отзывы о результатах своего труда. Во время экзаменов он должен отвечать самым высоким конкурсным требованиям³³⁹.

При этом существуют нюансы, характерные для отдельных стран³⁴⁰. К примеру, в таких государствах, как Франция, Германия, Япония, созданы национальные системы, нацеленные на подготовку муниципальных работников, основанные на принципах непрерывного и поэтапного обучения. Процесс подготовки служащих в этих странах

³³⁸Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента: отечественный и зарубежный опыт // *ArsAdministrandi*. 2012. С. 41-55.

³³⁹ Юрьева О. В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.Abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (дата обращения: 08.06.2019).

³⁴⁰Оболонский А. В. Этика и ответственность в публичной службе // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 1. С. 7-25.

построен на сочетании комплексных и гибких программ, приспособленных к ситуациям в муниципалитетах и индивидуальным особенностям обучающихся³⁴¹. Так, во Франции, где профессиональная подготовка муниципальных служащих традиционно занимает одно из приоритетных мест в системе профессионального образования, эта категория специалистов набирается только из лиц, получивших специальное образование в управленческой сфере³⁴².

Интерес представляет опыт Германии, где провозглашены равные права граждан на доступ к работе в муниципальных службах. При этом существует определенный отбор, согласно которому, претенденты должны доказать свою работоспособность и показать наличие качеств, необходимых для работы в органах самоуправления. Среди этих качеств отсутствуют мировоззренческие или религиозные убеждения, зато кандидат на должность муниципального служащего должен представить свидетельство о полученном образовании, указать на имеющийся опыт муниципальной работы, доказать свою способность к данному виду деятельности. При этом, несмотря на то, что прием на должность зависит от перечисленных выше принципов, дальнейшая карьера муниципального служащего зависит только от качества работы и практических результатов кандидата³⁴³.

Существенные особенности имеет система развития профессиональных компетенций у муниципальных служащих в Японии, где большое внимание уделяется разработке так называемой диалоговой

³⁴¹Демина А.А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты. М.: Книгодел, 2004. 560с.

³⁴²Янгол Н. Г., Болотина Е. В. Правовой статус муниципальных служащих во Франции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. 1 (29). С. 141-144.

³⁴³Саломатин А. А. Равный доступ при поступлении на муниципальную службу: конституционно-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3 (76). С. 56-64.

формы управления профессионализмом, в которой в единое целое синтезированы работа местного самоуправления и центральной системы управления, за счет чего карьерный рост служащего проходит в результате учета возрастных показателей, стажа, профессиональных качеств³⁴⁴.

Также японскую систему подготовки муниципальных служащих отличает наличие пожизненного найма³⁴⁵, сутью действующей концепции ротации являются постоянные перемещения сотрудников по структуре муниципальной организации, которые происходят через каждые два-три года работы. Характерно, что в Японии принято проводить ротации, не принимая во внимание желание сотрудника. Объясняется это тем, что человек, поступивший на службу, должен приносить максимальную пользу на любом ее участке³⁴⁶.

Этот подход тесно связан с их убеждением о необходимости обеспечения эффективной работы института подготовки и переподготовки кадров, ведущим подразделением которого является направление, отвечающее за подготовку муниципальных служащих.

Пожизненное образование в Японии четко подразделяется на стадии, включающие школьное образование, которое обеспечивает овладение фундаментальным обучением, и внутрикорпоративное, организационное образование, которое обеспечивает овладение профессиональными навыками. Школьное образование существует для того, чтобы давать ребенку систематические знания и формировать его образ мышления. Внутрикорпоративное образование представляет собой систему

³⁴⁴Гречкин А. В. Особенности японской системы управления персоналом переход к новым формам найма служащих // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2007. № 4 (39) С. 98 – 100.

³⁴⁵Оучи О. Г. Методы организации производства: японский и американский подходы: монография. М.: ДеКа. 1997. 380 с.

³⁴⁶Пронников В. А., Ладанов И. Д., Управление персоналом в Японии: монография. М.: Дело, 1995. С. 1-17.

самообразования сотрудников организаций и специалистов. Это образование, как правило, приобретает как заочное и проходит под полным самоконтролем.

Однако ведущее место в этой системе занимает подготовка, проводимая по месту работы служащего. Она занимает существенное место в системе пожизненного найма, благодаря которой японцы доводят профессиональную подготовку своих сотрудников до необходимого уровня. В этих условиях служащие местного самоуправления вынуждены проходить обучение, опираясь на свои силы и в течение быстрого времени, перерабатывая большие объемы информации. Как полагают японцы, это и есть основное умение человека, который в своей жизни должен постоянно самообразовываться. Умение учиться проявляется в таких способностях, как способность принимать решения о своей мотивации, способность принимать решения в отношении уровня своей профессиональной подготовки, способность правильно использовать приемы умственной деятельности и интеллектуальные стратегии, включая мыслительные, логические и другие стратегии в процессе изучения учебных дисциплин и вопросов; способность организовать собственное время, а также способность его планировать; способность контроля над своей деятельностью; способность анализировать информацию и выбирать методы ее сбора и исследования; способность быть коммуникабельным, общаться с людьми, планировать знакомства, взаимодействие, союзы, сотрудничество³⁴⁷.

Самообразование в Японии подразделяется на два типа, одним из которых является систематическое, которое в современных условиях

³⁴⁷Гречкин А. В. Особенности японской системы управления персоналом переход к новым формам найма служащих // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2007. № 4 (39) С. 98-100.

представляется фундаментом профессиональной подготовки муниципального служащего, а другим – ситуативное, подразумевающее, что навыки и знания человек приобретает только по мере необходимости в них. В целом, процесс самообразования предполагает комплексное использование имеющихся ресурсов³⁴⁸.

Источником самообразования признается потенциал, сосредоточенный в книгах, средствах массовой информации, Интернете, специальных обучающих компьютерных программах. Значительный образовательный потенциал несет в себе участие в различных конференциях, семинарах, выставках, и даже окружающей действительности, а также увлечениях, так или иначе связанных с профессиональной деятельностью. При этом, самообразование в самообучающихся организациях, куда входят и муниципальные образования, не ограничивается перечисленными источниками, а ориентируется также на те возможности, которые предлагаются самой организацией³⁴⁹. Практики опоры на внутренние ресурсы компании распространены в организациях Японии, где способности сотрудников развиваются при помощи особых программ и внутренних центров обучения. Таким образом, создается мотивационная среда, направляющая муниципального служащего по пути решения проблем муниципальных структур³⁵⁰.

Конечно, практики развития профессионализма муниципальных служащих различных стран основываются на их специфике и особенностях менталитета. Однако существуют моменты, объединяющие

³⁴⁸ Попов В. Возможности креативной педагогики в условиях перехода к информационному обществу // Вопросы высшей школы. № 4. 1999. С. 123-132.

³⁴⁹ Глиньский Б. М. О японском опыте управления // Проблемы теории и практики управления. 1989. № 41. С. 58-60.

³⁵⁰ Букина Н. Неформальный подход к обучению // Служба кадров. 2007. №3. С. 58-62.

передовой опыт, достойный для применения в России.

Прежде всего, в этих странах предполагается, что процесс развития профессионализма должен происходить в течение всей трудовой деятельности муниципального служащего³⁵¹. Данное требование предъявляется к служащему органов самоуправления при заключении с ним трудового контракта, от условий которого он не имеет права отойти, так как связан финансовым вопросом.

В зарубежных странах система подготовки служащих, переподготовка и повышение квалификации осуществляется местными органами на свои средства, муниципалитет приравнивается к отдельному частному лицу со своими корпоративными интересами. Это лицо самостоятельно оценивает своих служащих и имеет возможность вкладывать в их обучение свои средства. Эффективность вложений является ключевым критерием профессионализации муниципальных служащих, а практика частных компаний и корпораций, обучающих своих менеджеров и сотрудников, становится наиболее ярким примером, на который ориентируются и муниципалитеты³⁵².

Руководители муниципалитетов рассматривают корпоративное обучение в качестве инструмента организационного развития, в которое они предпочитают вкладывать инвестиции. Значительное количество затрат, которые делают муниципалитеты, используя свои деньги на повышение профессионализма своих сотрудников, оправданы. Результаты их деятельности показывают, что эти вложения дают значительный экономический эффект³⁵³.

³⁵¹ Яковлев И. Особенности государственной кадровой политики за рубежом // Управление мегаполисом. 2009. № 6. С. 24-42.

³⁵² Борисов Е. Прежде чем учить руководителей // Служба кадров. 2007. №1 С. 51 – 54.

³⁵³ Куршиева Н. М. Оценка профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих // Практика муниципального управления. 2012. № 7. С. 96-

И если еще совсем недавно в этих странах результативность повышения профессионализма сотрудников оценивалась по степени эффективности, наблюдаемой в их деятельности. То есть руководители и служба персонала интересовались именно эффектом, а не путем достижения эффективности³⁵⁴. То сегодня среди показателей эффективности работы служащих выделяется, прежде всего, способность быстрой адаптации к изменяющимся условиям социальной среды и внутренней структуре организации. В новых условиях как свидетельство профессионализма сотрудников выступает их способность управлять инновациями, структурными изменениями, расширением интеллектуального капитала. Сюда же следует отнести способность интенсивно генерировать, перерабатывать и использовать корпоративные знания, преобразовывать интеллектуальные ресурсы в продукты и услуги, которые способствуют выживанию и конкурентоспособности муниципалитета в современную эпоху³⁵⁵.

Большое внимание за рубежом сегодня уделяется самообразованию служащих и саморазвитию муниципалитетов. В свете зарубежного опыта, достижение эффективного управления социальными процессами требует обладания обширными знаниями в различных науках о человеке и обществе, что требует от служащих органов местного самоуправления непрерывного саморазвития³⁵⁶.

102.

³⁵⁴ Богачев О. А. Оценка результатов и эффективности внутрифирменного профессионального обучения работников // Вестник Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный агроинженерный университет им. В. П. Горячкина». 2010. № 4. С. 76-80.

³⁵⁵ Об этом: Панов В. И. Психологические аспекты построения образовательных технологий как условие оптимизации развития // Мир психологии. 2004. № 1. С.33-44.

³⁵⁶ Панов В. И. Психологические аспекты построения образовательных технологий как условие оптимизации развития // Мир психологии. 2004. № 1. – С.33-44.

В свою очередь, саморазвитие возможно в условиях интеллектуальной организации, какой и является структура муниципалитета, способствующего росту компетентности за счет ведения коллективного исследовательского диалога, свойственного самообучающейся организации. Большое значение уделяется информации, которая в современном мире определяет общественное и организационное развитие. Информация представляется открытым ресурсом, обеспечивающем условия для участия в конкурентной борьбе за счет участия организации в интенсивном информационном обмене, проводимом самоуправляющейся структурой³⁵⁷.

Информация в форме знаний представляется как основной ресурс для муниципалитетов и реализация принимаемой муниципалитетом модели управления переводит знания в действие. Они становятся эффективным представлением информационных ресурсов, помогающих в процессе принятия решений, а также в поддержке этих процессов. Муниципалитеты, проводящие собственную информационную политику, работают над постоянным усовершенствованием методик, процедур, должностных инструкций и других систем руководства к действию, а также ведут постоянные наблюдения с целью проверки соответствия их изменяющимся условиям окружающей социальной среды. Обращение к этой стратегии обеспечит гарантию того, что управление знаниями при помощи управления информационными и коммуникационными технологиями, создаст вероятность успеха³⁵⁸.

³⁵⁷ Абдураимов Э. Р. , Аджимет Г. Х. Конкурентные преимущества ведущих зарубежных и российских ТНК // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. 2019. № 1(63). С. 24-30.

³⁵⁸ Ахсалба А. Г. Самообразование менеджеров по гостеприимству: условия, возможности, связь с корпоративной стратегией // Актуальные проблемы современной науки. 2007. № 2. С. 47-50.

Еще одним значимым моментом зарубежного опыта, заслуживающим внимания, является осознание значимости личностного фактора. В свое время это привело развитые страны к отказу от прежних форм кадровой политики. Новыми формами работы с персоналом стали рынки профессионалов, создаваемые муниципалитетами с целью привлечения в свои проекты наиболее одаренных людей, которых они вынуждают в полной мере раскрывать свои таланты. В работе муниципалитетов они используют не только штатных сотрудников, но привлекают к работе специалистов различных компаний и организаций, экспертов различных сфер деятельности. Формирование рынков профессионалов, с одной стороны, заставляют штатных сотрудников постоянно совершенствовать свои профессиональные навыки, развивать личностные качества, чтобы вступать в конструктивный диалог с приглашенными специалистами. С другой стороны, навыки и знания, привнесенные со стороны, способствуют развитию профессионализма муниципальных служащих.

К личностному фактору следует отнести и осознание роли руководителя в развитии профессионализма кадров органа местного самоуправления. Там сложилось четкое видение, что профессиональный рост сотрудника и многие другие показатели его личностного совершенствования в рамках профессиональной деятельности во многом зависят от умения руководства правильно организовать процесс профессионального развития в муниципальной организации³⁵⁹. Отсюда одним из основных критериев оценки деятельности руководителя является профессиональный рост сотрудников муниципалитета, способствующий эффективному функционированию территории.

³⁵⁹Уржа О. А. Проблемы кадровой политики в системе управления современной России // Материалы афанасьевских чтений. 2017. С. 55-64.

Большое значение здесь имеет и такой фактор, как уровень материальной обеспеченности данной социально-профессиональной группы, служащие муниципального уровня в зарубежных странах получают заработную плату, соответствующую уровню средней заработной платы менеджеров частных компаний. Уровень жизни, достойный национальных стандартов качества, является существенным стимулом, позволяющим формировать и удерживать высокопрофессиональные кадры на муниципальной службе³⁶⁰.

В целом вышесказанное свидетельствует о том, что во многих зарубежных странах сложилась система развития профессионализма муниципальных служащих, оказывающая существенное влияние как на общий ход жизнедеятельности местного самоуправления, так и на жизнь каждого служащего³⁶¹.

Аналогичные процессы в настоящее время протекают и на территории России. Однако в отличие от стран, где накоплен значительный опыт формирования профессионализма муниципальных служащих, современное российское общество только начинает осознавать необходимость приведения кадровой составляющей органов муниципального управления в соответствие с требованиями модернизирующейся культуры. Успех проводимых государством административных реформ во многом будет обусловлен тем, в какой степени подготовленные и квалифицированные муниципальные служащие, принимающие и реализующие взвешенные управленческие

³⁶⁰Атнашев Т. М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 149-164.

³⁶¹Ахсалба А. Г. Самообразование менеджера по гостеприимству в процессе профессиональной деятельности // Дополнительное образование и воспитание /Туризм: наука и образование. 2007. № 1. С. 103-104

решения и исполняющие запросы общества, реализуя его интересы и цели, будут привлечены к осуществлению реформы³⁶².

Требования, которые предъявляются государством к уровню профессионализма муниципальных работников, включают в себя такие понятия, как системность и творческий подход к решению поставленных задач; умение изменять поведение, восприятие людей, направлять их на улучшение среды обитания; клиентоориентированность, то есть обладание такими качествами, как дружелюбие, открытость, коммуникабельность, доступность, честность³⁶³. Муниципальные служащие как социально-профессиональная группа несут ответственность за целеполагание, а также организацию взаимодействия власти и общества. Эта деятельность предполагает наличие высокой степени профессиональной квалификации у вовлеченных в нее лиц³⁶⁴.

В целом на территории России действуют определенные законодательные нормы, которые предписывают исполнительной власти необходимость уделять значительное внимание конкретным, ситуационным вопросам управления³⁶⁵. При этом на уровне Федерального законодательства существуют требования, закрепляющие высокий профессионализм как принцип организации служащих местного самоуправления. Законы и квалификационные требования утверждают положение о том, что у муниципального служащего должно быть

³⁶²Беляева М. В. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Молодой ученый. 2018. №3. С. 61-64.

³⁶³Выступление Евгения Савченко на расширенном заседании Совета при Губернаторе области по развитию Белгородской агломерации. Сайт Губернатора Белгородской области Евгения Степановича Савченко. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.savchenko.ru/article/3208.html>. (дата обращения: 13.04.2019).

³⁶⁴Курбатова М. Б. Подготовка резерва на руководящие должности // Управление персоналом. 2004. №12 (98). С.63 – 65.

³⁶⁵Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 2006. № 6. С. 50-71.

профессиональное образование и высокий квалификационный уровень³⁶⁶.

Однако, анализ реального состояния российской муниципальной службы, а также степени эффективности профессиональной деятельности служащих муниципальных органов демонстрирует тот факт, что декларируемые принципы развития профессионализма муниципальных служащих не реализуются в нужной степени в реальной действительности³⁶⁷.

Сегодня мы наблюдаем наличие значительного количества неподготовленных, случайных людей, занимающих должности муниципальных служащих; многие их муниципальных служащих, попадая в новые условия или занимая новые должности, не могут приспособиться к ним и оказываются неспособными к работе; в ряде случаев на руководящие должности назначаются лица без учета их опыта и подготовки; отсутствуют социальные механизмы контроля уровня профессионализма муниципальных служащих, что в целом влияет на снижения уровня эффективности института местного самоуправления в целом³⁶⁸.

России нужна такая система развития профессионализма муниципальных служащих, которая бы способствовала разрешению проблем, связанных с динамичными изменениями в обществе, политике и экономике, протекающими в муниципальном образовании, регионе и

³⁶⁶Беляева М. В. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Молодой ученый. 2018. №3. С. 61-64.

³⁶⁷Коврижкина Л. Н. К вопросу о профессиональной подготовке и переподготовке государственных и муниципальных служащих // Южно-Уральского профессионального института. 2014. № 3 (15). С. 107-114.

³⁶⁸Бердюгин С. , Макаров Э. Новый обучающий проект // Служба кадров. 2006.№3. С.63 – 65.

стране³⁶⁹. Поэтому вопрос о формировании концептуальных основ профессионализма, социально-философского осмысления данного явления представляется актуальным. Сегодня нужна такая концепция, которая бы объединяла передовой опыт зарубежных стран, учитывала бы специфику отечественного менталитета и была бы адекватна реальности в плане ее реализации.

Таким образом, современные политические и экономические реформы, происходящие в России, потребовали концептуальных изменений в подходах к формированию профессионализма, в связи с чем практическое значение приобретает задача освоения и адаптации передового опыта зарубежных стран, имеющих глубокие исторические традиции местного самоуправления. Зарубежный опыт показал, что достижение эффективного управления социальными процессами требует законодательного закрепления непрерывной системы подготовки и переподготовки кадров, а также создания особой мотивационной среды, обусловленной экономической и финансовой независимостью территорий.

Заключение к главе II

В России становление социально-профессиональной группы муниципальных служащих определялось конъюнктурой центральной власти, реформы которой влияли как на развитие группы, так и на ее кризисы. Периоды позитивных сдвигов сменялись попытками вернуть структуру внутригосударственного управления в состояние, когда местное самоуправление понималось как инструмент решения задач, поставленных центральным правительством. В то же время, необходимо отметить, что увеличение роли центральной власти не вело к полному уничтожению

³⁶⁹Зобкова Л. Д. Управление обучением и развитием персонала: опыт российских и зарубежных компаний // Современные исследования социальных проблем. 2017. V. 8. № 9. С. 39-47.

местного самоуправления. Зачастую, смена тенденций, направленных на централизацию власти и ее регионализацию, говорила еще и о процессах поиска компромисса между верховной властью и ее территориальными подразделениями. Государство всегда понимало необходимость местного самоуправления и осознанно стремилось создавать и развивать систему власти, осуществляемой народом, особенно в кризисные для себя периоды. С другой стороны, развитие данной социально-профессиональной группы зависело от усилий местного сообщества, которое на протяжении всей истории пыталось использовать особые организационные формы, принципы и методы работы, формировать профессиональную культуру, институционализировать каналы рекрутирования и мобильности.

В начале 90-х гг. XX в. муниципальная служба понималась, как один из важнейших инструментов народовластия, который не входил в систему государственной власти. Однако в последующие годы она стала представляться как форма участия народа в управлении государством, представляющая собой органическую часть политической и государственной системы управления. Муниципальная служба стала пониматься как один из социальных инструментов, используемых властью для обеспечения гармонии в отношениях между органами власти и гражданским обществом. В результате были существенно изменены требования к муниципальным служащим, которые стали признаваться исполнителями не только коммуникативных, нормативных и публичных, но и управленческих функций. С этого времени для муниципальных служащих ключевым вопросом функционирования стала проблема профессионализации, что потребовало разработки концептуальных основ профессионализма.

Современные политические и экономические реформы, происходящие в России, потребовали концептуальных изменений в

подходах к формированию профессионализма, в связи с чем практическое значение приобретает задача освоения и адаптации передового опыта зарубежных стран, имеющих глубокие исторические традиции местного самоуправления. Зарубежный опыт показал, что достижение эффективного управления социальными процессами требует законодательного закрепления непрерывной системы подготовки и переподготовки кадров, а также создания особой мотивационной среды, обусловленной экономической и финансовой независимостью территорий.

ГЛАВА III. СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКАЯ РЕФЛЕКСИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

3.1. Социально-философские предпосылки совершенствования профессионализма муниципальных служащих

Современное состояние отечественного института местного самоуправления показало, что основные принципы муниципальной власти, характеризующие ее как воплощение автономности, поддержки местным сообществам, действующего общественного контроля, эффективности деятельности муниципальных кадров – не воплощаются в реальной действительности, а лишь декларируются³⁷⁰. Искоренение данного противоречия возможно только на основе признания необходимости высокого уровня профессионализма муниципальных служащих, выступающих в качестве ключевого звена муниципального управления, в связи с чем важно понять, прежде всего, его сущностную природу³⁷¹.

Профессионализм муниципальных служащих рассматривается как совокупность качеств, отвечающих критериям профессии муниципальной службы, способствующих эффективному выполнению муниципальной деятельности³⁷².

В контексте представлений о муниципальной службе, как элементе

370 Бабинцев В. П., Давтян Д. В. Гражданский контроль в практике местного самоуправления: социокультурный аспект // Власть. 2016. №2. С. 29-34.

371 Бабичев И. В. Актуальные тенденции муниципальной реформы // Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика. Материалы к совместному заседанию Совета по местному самоуправлению при СФ ФС РФ и Совета по местному самоуправлению при Председателе ГД ФС РФ. М.: Совет Федерации, 2016. С. 65-81.

372 Парунина Л. Д. Профессионализм муниципальных служащих через призму профессиональной культуры // Вестник Вятского государственного университета. 2019. С. 102-105.

системы общественного управления, в рамках которого муниципальные служащие выполняют свои должностные обязанности, профессионализм этой группы лиц понимается как характеристика, отражающая требования к субъекту муниципальной службы со стороны профессии и общества. Эта характеристика, по сути, представляет образ муниципального служащего как профессионала, который выполняет функцию ориентира при организации муниципальной деятельности, подборе муниципальных кадров, стимулировании профессионального совершенствования, посредством получения образования и дополнительного образования³⁷³.

Здесь следует обратить внимание на сущностную природу профессионализма муниципальных служащих, создаваемого посредством нормативных документов и в связи с этим, существующего в качестве идеала или образа профессионализма данной группы. А также на конкретного представителя группы, являющегося носителем характеристик, присущих только ему и не совпадающих с нормативными требованиями. Таким образом, говоря о профессионализме муниципальных служащих, необходимо осознавать, что, с одной стороны, это явление представляет собой реальную характеристику людей, занимающихся профессиональной деятельностью в рамках системы самоуправления. С другой стороны, существует образ профессионализма служащих муниципальной службы, определенный социумом, содержание которого, как правило, отличается от реальной характеристики профессионализма муниципальных служащих³⁷⁴. Исходя из чего, анализ формирования и развития профессионализма муниципальных служащих

³⁷³ Мухаметжанова В. С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник Российского университета Дружбы народов. 2010. С. 110-117.

³⁷⁴ Гребенникова А. А., Масляков В. В. Некоторые вопросы повышения профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования центральной России. 2017. 1 (2). С. 16-21.

продуктивнее осуществлять, ориентируясь на комплексную методологию институционального, деятельностного, системного подходов³⁷⁵.

Институциональный подход рассматривает профессионализм муниципальных служащих, как их неотъемлемое и неизменное профессиональное качество, демонстрирующее достаточную и необходимую степень управленческих умений, являющееся характеристикой муниципальных служащих только в связи с их принадлежностью к институту муниципальной службы. При институциональном подходе профессионализм муниципальных служащих оценивается как характеристика муниципальной службы в качестве устоявшегося социального института. Однако уже в рамках данного подхода наблюдается противоречие, связанное с неоднозначной трактовкой профессионализма в области законодательства. Так, Федеральный закон о муниципальной службе 1995 г. утверждал чрезвычайно широкое понимание профессиональных качеств муниципального служащего, так как сама муниципальная служба понималась им в качестве профессиональной деятельности, направленной на исполнение функций органов местного самоуправления, выполняемой на постоянной основе. Федеральный закон о муниципальной службе 1998 г. ограничил понимание профессионализма муниципальных служащих, увязывая эту деятельность только с полномочиями постоянных и невыборных должностей муниципальной службы³⁷⁶. Более позднее Федеральное законодательство в муниципальной сфере, уточняя понятие профессионализма муниципальных служащих, сузило его до атрибутивной характеристики деятельности граждан, осуществляемой на должностях

³⁷⁵ Жукова Е. А. Профессионализм: социально-философский аспект : дис. ... канд. филос. наук. Томск, 2002. С. 51–52.

³⁷⁶ Алиев Т. Аттестация, как одно из направлений совершенствования профессионализма муниципальных служащих // Власть. 2008. № 3. С. 28-33.

муниципальной службы, замещение которых осуществляется путем заключения контракта. Таким образом, институциональный подход обращает внимание только на формальные институциональные характеристики муниципальной службы, в то время, как вне внимания этого подхода остаются те характеристики профессионализма муниципальных служащих, которые проявляются как результат их деятельности³⁷⁷. Поэтому при определении сущностной природы профессионализма муниципальной службы логично также добавить методологию, основанную на принципах деятельностного подхода.

Деятельностный подход рассматривает профессионализм муниципальных служащих, как проявление профессиональных качеств служащего, связанных с деятельностью, выполняемой им на занимаемой должности в рамках муниципальной службы. Сама муниципальная служба в контексте деятельностного подхода определяется в качестве профессиональной управленческой деятельности, осуществляемой гражданами на постоянной основе в рамках выполнения муниципальных задач и запросов населения. Содержание муниципальной деятельности складывается из социально-значимых действий, выполняемых муниципальными служащими³⁷⁸.

Деятельностный подход определяет сущность профессионализма муниципальных служащих как соответствие их профессиональных, социальных и личностных характеристик требованиям, выдвигаемым к ним в процессе деятельности. Муниципальная служба, как деятельность нацеливает служащих исполнять полномочия органов самоуправления и

³⁷⁷ Забнева Э. И. Институциональный подход к исследованию профессионализма муниципальных служащих // Учим управлять и учимся управлять. 2015. С. 23-29.

³⁷⁸ Бояринова И. В., Начкебия М. С., Шаповал Ж. А. Диагностика профессиональных компетенций муниципальных служащих // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. С. 32-36.

лиц, находящихся на должностях в муниципальных органах³⁷⁹.

Уровень профессионализма этих лиц должен определяться чертами их деятельности, связанной с публичным характером муниципальной службы; возможностью принятия самостоятельных решений в сфере местного самоуправления; стремлением защитить права и свободы людей, проживающих в рамках муниципального образования; участием в подготовке, принятии, исполнении и контроле над решениями, принимаемыми органами местного самоуправления, и решениями, принимаемыми государственными органами в тех случаях, когда муниципальные органы наделяются частью государственных полномочий³⁸⁰.

Содержательная сторона профессионализма муниципальных служащих, с точки зрения деятельностного подхода, характеризуется способностью осуществлять муниципальное управление, для которого характерным является выполнение исполнительно-распорядительной, административно-хозяйственной, информационно-аналитической, проектно-прогнозной, контрольной, координационной и другой управленческой деятельности. Ее исполнение свидетельствует о функциональной нагрузке муниципальной службы, включающей в себя достижение социальных, экономических, организационных, правовых целей. Реализация каждой из этих целей, демонстрирует сущностное содержание профессионализма муниципальных служащих, как показателя

³⁷⁹ Бычков Н. В. Теоретические подходы к пониманию управленческой компетентности руководителей образовательных учреждений // Сибирский педагогический журнал. 2011. С. 59-70.

³⁸⁰ Митин А. Н. О профессионализме государственных и муниципальных служащих // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2013. № 4. С. 34-38.

эффективности их профессиональной деятельности³⁸¹.

В целом, согласно деятельностному подходу, сущность профессионализма муниципальных служащих напрямую связана с осуществляемой данной социально-профессиональной группой профессиональной деятельностью, которая характеризуется разделением управленческого труда, обособлением части трудовых отношений, их управленческим содержанием. Однако деятельностный подход учитывает только внешние, поведенческие аспекты профессионализма муниципальных служащих, оставляя вне своего внимания субъективные, личностные и психические качества, а также систему внешних социальных и культурных взаимосвязей, влияющих на профессиональные качества служащих³⁸².

Существенно дополняет знание о профессионализме муниципальных служащих применение системного подхода, в котором выявлены системные взаимосвязи, возникающие в процессе развития профессионализма муниципальных служащих в качестве подсистемы социально-профессиональной деятельности в рамках психологической системы личности и общественной метасистемы³⁸³.

С точки зрения системного подхода, формирование профессионализма муниципальных служащих представляет собой систему отношений, в рамках которой развитие личности включает как минимум три направления. Во-первых, личность должна развиваться в процессе

³⁸¹ Авдеева И. О. Психолого-акмеологические критерии профессионализма муниципальных служащих социальной сферы // Теория и практика общественного развития. 2014. № 13. С. 64-66.

³⁸² Луценко О. Е. Теоретические концепты исследования процесса профессиональной социализации муниципальных служащих // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т 7. № 6-2. С. 182-186.

³⁸³ Жукова Е. А. Профессионализм: социально-философский аспект : дис. ... канд. филос. наук. Томск, 2002. С. 51–52.

постоянных трансформаций, происходящих в рамках муниципальной деятельности. Во-вторых, развитие профессионализма муниципальных служащих зависит от мотивации по отношению к своему труду, связанной со степенью осознания проблем муниципального образования и информированности в отношении проблем местного самоуправления. В-третьих, развитие профессионального мировоззрения, как правило, протекает в связи с развитием личности муниципального служащего³⁸⁴.

Ведущим посылом, на котором строится проведение системного анализа профессионализма муниципальных служащих, является системный взгляд на общество, в рамках которого профессионализм выступает в качестве характеристики муниципальных служащих, как элемента системы самоуправления, осуществляющих деятельность, направленную на разрешение вопросов местного значения. С этой точки зрения муниципальные служащие являются представителями общества и представителями муниципальной службы, как профессии, которая связана с деятельностью, осуществляемой на постоянной основе и обеспеченной заключением трудового договора; правовыми гарантиями; получением заработной платы из средств муниципального бюджета; обладанием профессиональных знаний, умений, навыков³⁸⁵.

В контексте системного подхода современный муниципальный служащий является представителем особой социально-профессиональной группы, выступающей как институт муниципальной службы и

³⁸⁴ Осина В. А. , Хомутова О. Ю. Сравнительный анализ профессионально-личностных компетенций муниципальных служащих разных видов муниципальных образований // Управленческое консультирование. 2016. 5 (89). С. 8-18.

³⁸⁵ Парунина Л. Д. Профессионализм муниципальных служащих через призму профессиональной культуры // Вестник Вятского государственного университета. 2019. С. 102-105.

выполняющей специфический вид профессиональной деятельности³⁸⁶. Проведение исследования сущности профессионализма муниципальных служащих в контексте системного подхода требует раскрытия структуры профессиональной деятельности муниципальных служащих, предполагающей наличие перечня типовых критериев муниципального служащего, как профессионала.

Муниципальная деятельность определяет специфику профессионального и личностного потенциала профессионализма муниципального служащего в качестве системы, куда входят гносеологический, продуктивный, коммуникативный, аксиологический элементы.

Указанные элементы, входящие в систему профессионального и личностного потенциала муниципального служащего, в свою очередь имеют свою структуру. Например, гносеологический потенциал профессионализма муниципального служащего складывается теоретическими и прикладными знаниями, которые используются в муниципальной деятельности. На характер гносеологического потенциала оказывают влияние объем и качество информации о самоуправлении, которыми располагает муниципальный служащий. Эта информация является отражением знаний муниципального служащего об окружающем социальном мире и закономерностях его развития и зависит от личностных характеристик, таких как образованность и опыт личности³⁸⁷.

Система профессиональных знаний, как подсистема профессионализма, сама является сложной системой и состоит из структуры, куда входит методическая, организационная и социальная

³⁸⁶ Жукова Е. А. Профессионализм: социально-философский аспект : дис. ... канд. филос. наук. Томск, 2002. С. 51–52.

³⁸⁷ Лапина Т. С. Гносеологический и социальный потенциал философии культуры // Вестник культурологи. 2009. С. 165-167.

составляющие. Основанием методической составляющей являются профессиональные умения муниципальных служащих, их стремление к самореализации и совершенствованию, профессиональное самосознание, творчество и высокий образовательный уровень. Основанием организационной составляющей выступают организаторские способности, целенаправленность, уверенность в себе, оперативность, внимательность, тактичность и толерантность муниципальных служащих. Основанием социальной составляющей является адаптивность, коммуникативность, гуманность, жизненный опыт муниципальных служащих³⁸⁸. Кроме этого, в состав системы профессиональных знаний муниципальных служащих также входит несколько подсистем, помогающих полнее раскрыть ее профессиональное содержание, таких как специальные знания, социальные знания, личностные знания³⁸⁹.

Продуктивный потенциал муниципального служащего формируется из имеющихся в его арсенале умений, навыков, техник, способностей, необходимых для эффективной деятельности в сфере муниципального управления, и меры их воплощения в практике. На продуктивность деятельности муниципального служащего также влияет степень овладения современными технологиями муниципальной деятельности, такими как бенчмаркинг, маркетинг территории, стратегическое планирование, программно-целевой метод³⁹⁰.

Коммуникативный потенциал профессионализма муниципального служащего складывается из совокупности способностей, влияющих на организацию эффективного взаимодействия и общения, как с гражданами,

³⁸⁸ Дурасова И. Б. Эволюция службы персонала // Кадровик. 2006. № 7. С. 26-29.

³⁸⁹ Маркова А. К. Психология профессионализма: монография. М.: Международный гуманитарный фонд «Знание», 1996. 312 с.

³⁹⁰ Голубина Ж. И., Бичоева З. Н. Современные технологии муниципального управления // Новое слово в науке. Перспективы развития. 2016. № 2 (8). С. 220-221.

представляющими населения территорий, так и с профессионалами муниципальной службы и организациями, действующими и на территориях муниципалитетов. Уровень профессионализма муниципального служащего в коммуникативной сфере зависит от таких личностных качеств муниципального служащего, как его жизненные нормы, ценности, кодекс поведения, влияющие на качество оказываемых им муниципальных услуг и качество управленческой деятельности³⁹¹.

Аксиологический потенциал профессионализма муниципального служащего складывается как совокупность таких ценностных ориентаций, как самореализация, стремление служить обществу, стремление повысить материальное благосостояние, стремление построить карьеру, достичь стабильности и т.д., отражающих сложное сочетание стремлений и переживаний, присущих служащим самоуправления по отношению к миру, людям, себе, деятельности³⁹².

Данные перечисленные характеристики не существуют сами по себе, а образуют определенное единство. В своем единстве они взаимодействуют с комплексом индивидуальных биологических: физических, психофизических, психических характеристик человека³⁹³.

При этом формирование профессионализма муниципальных служащих не является одномоментным актом, так как на сложившийся комплекс личностных и профессиональных характеристик оказывает влияние постоянно протекающее внутреннее развитие личности, ее профессиональных и нравственных качеств. Это связано с тем, что

³⁹¹ Гребенникова А. А., Масляков В. В. некоторые вопросы повышения профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования Центральной России. 2017. 1 (2). С. 16-21.

³⁹² Митряева А. С. Ценности и мотивы муниципальных служащих как ресурсы управления // Среднерусский вестник общественных наук. 2017. Т. 12. № 6. С. 103.

³⁹³ Ядов В. А. Диспозиционная концепция личности/В.А. Ядов//Социальная психология. Л., 1979. С. 46-52.

муниципальные служащие представляют индивидуумов, отличающихся половозрастными характеристиками, семейным положением, профессиональным опытом, стажем работы, полученным образованием.

Кроме этого, существенное значение имеет непрерывный процесс трансформации внешней социальной и культурной среды, требующий обеспечения необходимой эффективности и оптимальности труда муниципальных служащих. Здесь наибольшее значение имеют изменения, происходящие в рамках социально-экономической ситуации, влияющей на положение территорий, регионов и всей страны³⁹⁴. Во-первых, необходимость выполнять функцию обеспечения социальных целей является ведущим критерием их профессионализма. Значительное влияние на содержание профессионализма муниципальных служащих оказывает экономическая ситуация, выдвигающая требования рационального использования муниципальной собственности, увеличения финансовой обеспеченности; развития предпринимательства; снижения затрат на содержание аппарата муниципального управления³⁹⁵. Необходимость правового регулирования деятельности органов муниципального управления диктует значимость правовой подготовки муниципальных служащих³⁹⁶. Не меньшее влияние на содержание профессиональных умений муниципальных служащих оказывает их внутригрупповое стремление к организации с целью обеспечить эффективность исполнения

³⁹⁴ Ховрин А. Ю. Роль комплекса психологических знаний в обеспечении профессиональной компетенции специалистов сферы государственного и муниципального управления // Интеграция образования. 2006. № 1. С. 104-110.

³⁹⁵ Гребенникова А. А., Масляков В. В. некоторые вопросы повышения профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования Центральной России. 2017. 1 (2). С. 16-21.

³⁹⁶ Трубицын А. Ю. Специфика контрольно-регулирующей деятельности российской власти // Государственное и муниципальное управление. 2013. С. 217-225.

полномочий муниципальных органов³⁹⁷.

В основе оценки профессионализма муниципальных служащих лежат объективные и субъективные, результативные и процессуальные показатели эффективности муниципальной деятельности³⁹⁸.

К объективным показателям профессионализма относится высокая производительность труда, уровень качества и количество оказываемых услуг, разница между уровнем затрат ресурсов и времени и достигаемыми результатами, наличие высокого профессионального статуса, высокого уровня профессионального мастерства, что предполагает возможность наиболее эффективно решать профессиональные проблемы. Субъективными показателями профессионализма считают профессиональную направленность личности; ценностные ориентации; профессионально значимые качества личности, его мотивы, интересы, склонности; позитивную оценку себя, как профессионала, удовлетворенность результатами работы.

К результативным показателям профессионализма относят стабильные результаты, минимальность затрат при достижении результата, направленность деятельности на социальный результат, соответствие результатов труда и стратегических целей муниципального управления; позитивный образ муниципальных служащих в глазах населения; возникновение новых потребностей у потребителей муниципальных услуг; рост престижа муниципальной профессии; развитие профессионализма муниципального служащего. К

³⁹⁷ Ильина Л. А., Макарова Н. А. Методические подходы к повышению эффективности системы материальной мотивации муниципальных служащих // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. 2010. С. 183-189.

³⁹⁸ Алексеева А. А., Жучкина О. С. Объективные и субъективные критерии выделения среднего класса в стратификационной структуре современного российского общества // Известия тульского государственного университета. 2016. С. 58-69.

процессуальным показателям профессионализма муниципальных служащих относят степень использования новых, совершенных приемов, технологий обслуживания; владение разнообразными моделями и приемами муниципальной деятельности; использование продуктивного опыта других профессионалов и муниципальных организаций, построение индивидуальной программы движения к профессиональному совершенству³⁹⁹.

Таким образом, степень соответствия возможностей и способностей муниципального служащего требованиям муниципальной службы и изменяющимся требованиям внешней социальной среды выражает сущность профессионализма муниципальных служащих.

Однако следует учитывать, что профессионализмом недостаточно считать только высокие профессиональные результаты. Профессионализм является социально-психологическим состоянием личности, ее качеств, свойств, сознательным отношением к работе, удовлетворённостью своей работой и т.д. Сущность профессионализма в данном контексте определяется в качестве интегральной психологической характеристики, следствием психо-физических и личностных изменений, происходящих в результате выполнения служебных обязанностей⁴⁰⁰.

доказано, что классическая модель эволюционного становления муниципального управления в ее традиционной бюрократической форме, разработанной Г. Гегелем, М. Вебером, В. Вильсоном, сегодня оказалась не вполне адекватной информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к

³⁹⁹ Дахин А., Семенов Е., Стрелков Д. Нижегородская область в ситуации конфликта элит: основные тенденции, прогнозные гипотезы, оценки // Региональная политика. М.: Грифон. 2016. С. 235-244.

⁴⁰⁰ Ховрин А. Ю. Роль комплекса психологических знаний в обеспечении профессиональной компетенции специалистов сферы государственного и муниципального управления // Интеграция образования. 2006. № 1. С. 104-110.

институту самоуправления. Современная действительность потребовала совершенно нового подхода к муниципальному управлению, который заставляет признать, что системная модернизация, направленная на формирование гражданского общества, возможна только на основе нового философского контекста, исходящего из признания необходимости высокой профессиональной компетентности муниципальных служащих, выступающих в качестве ключевого элемента муниципального управления.

Сегодня требуется определенная реалиями действительности философия муниципального управления, обосновывающая модифицированную систему человеческих отношений и использующая принципы согласованного взаимодействия между властью и населением. В основу такого подхода могут быть заложены принципы теории социального обслуживания, в рамках которой С. Худ, С. Доусон, С. Дарги, Дж. Грэхэм и Б. Атос представляют муниципальное управление в качестве инструмента, направленного на реализацию принципа обслуживания населения по удовлетворению его частных и публичных запросов. Также основой может служить неовеберовская теория управления, представленная такими направлениями, как New Public Management и Good Governance, которые развиваются в трудах G. A. Boyne, R. V. Denhardt, J. Grabbe, H. Borras.

Таким образом, современная философия муниципального управления предполагает поиск концептуально новых решений достижения профессионализма муниципальных служащих. В основе его формирования должна лежать трансформация устоявшихся ценностей и норм централизованного государства; формирование и легитимизация равноправных принципов взаимодействия власти и населения, устойчивые представления населения о функционально-ролевом предназначении, мировоззренческих приоритетах и поведенческих стереотипах муниципальных служащих. В подходах к развитию профессионализма

должна быть заложена ориентации на результаты и эффективность осуществления социально-профессиональной группой и конкретной личностью социальной деятельности, осуществляемой в состоянии возрастающей динамичности и взаимозависимость социальных процессов, как обусловленных внешней средой, так и открытых для взаимодействия со своей внутренней средой. При этом результаты должны быть сопряжены с уровнем ответственности за их возможные неблагоприятные последствия ближайшего и отдаленного порядка.

Таким образом, под процессом формирования профессионализма муниципальных служащих необходимо понимать имеющую социально-философское и научное обоснование целенаправленную деятельность, ведущую к совершенствованию уровня профессиональной компетенции муниципальных кадров и повышению эффективности местного самоуправления. Достижение профессионального уровня муниципальных служащих осуществляется за счет профессиональных ресурсов личности, под которыми понимаются используемые ею специальные знания и навыки, а также опыт управленческой работы. Особая актуальность и социальная значимость здесь принадлежит вопросам, связанным с разрешением проблем развития кадрового потенциала и повышением профессионализации муниципальных служб. Основной целью при этом должно являться максимальное приращение профессионального опыта муниципальных служащих и рациональное его использование в интересах развития общества.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о профессионализме муниципальных служащих как сложном социально-психологическом явлении, с одной стороны, заданным определенными положениями институционального, деятельностного и системного подходов, с другой – характером каждой отдельной личности. Согласно институциональному

подходу сущность профессионализма муниципальных служащих оценивается как атрибут, характеризующий муниципальную службу как устоявшийся социальный институт. Исходя из деятельностного подхода, сущность профессионализма муниципальных служащих связана с осуществляемой данной социально-профессиональной группой профессиональной деятельностью. Системный анализ определяет социально-философскую природу профессионализма муниципальных служащих исходя из социально-профессиональной деятельности, в рамках психологической системы личности и общественной метасистемы. Согласно системному подходу совершенствование профессионализма муниципальных служащих представляет собой процесс овладения социально-философскими идеями, практическими умениями, навыками и видами деятельности, связанными с функциями муниципального управления.

3.2. Социальные детерминанты развития профессионализма муниципальных служащих

Социальные процессы современной России, характеризующиеся усилением вертикали власти, формируют ряд проблемных моментов. Прежде всего, это образование разрыва между направлением модернизации, по которому движется российское общество, и идеалами, которые стали фундаментом феномена местного самоуправления⁴⁰¹. В современных условиях устранение указанного разрыва является социальной необходимостью. Один из путей решения – установление

⁴⁰¹ Заруба Н. А. Кадровый потенциал органов муниципального управления: тенденции развития // Учим управлять и учимся управлять. 2016. С. 54-62.

баланса государственных и местных интересов⁴⁰². Отсюда первостепенная задача современных муниципальных служащих – обеспечение системы равновесия между местными интересами, гражданскими институтами и государственной машиной управления⁴⁰³. Важно учитывать, что возможность решить эту задачу во многом заключается в повышении эффективности труда муниципальных служащих за счет развития их профессионализма.

Прежде всего, здесь необходимо отметить, что достижение высокого уровня профессионализма муниципальных служащих предполагает необходимость корректировки профессиональных, социальных и личностных установок муниципальных служащих. Отсюда ключевое значение получают исследования социальных детерминант, нацеленных на развитие профессионализма муниципальных служащих⁴⁰⁴.

Интерес к исследованию социальных детерминант развития профессионализма муниципальных служащих основывается на убеждении о том, что на осознанное поведение людей оказывают существенное влияние объективные обстоятельства, выступающие в роли социальных механизмов развития общества⁴⁰⁵.

Истоки исследования социальных детерминант, оказывающих влияние на развитие профессионализма различных профессиональных

⁴⁰²Максуров А. А. Координация как метод построения вертикали власти // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2008. № 2. С. 85-90.

⁴⁰³Максуров А. А. Координация как метод построения вертикали власти // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2008. № 2. С. 85-90.

⁴⁰⁴Деркач А. А., Селезнева Е. В. Акмеологическая культура личности: содержание, закономерности, механизмы развития: монография. М.: МПСИ, 2006. С. 31.

⁴⁰⁵Сорокин П. А. Система социологии. М.: Астрель, 2008. 1003 с.

групп, можно найти в трудах К. Маркса⁴⁰⁶, Э. Дюркгейма⁴⁰⁷ и М. Вебера⁴⁰⁸, которые, опираясь на идеи детерминизма, связанные с анализом того значения, которое сыграло разделение труда, определили, что ведущую роль в формировании профессионализма играет социальная потребность в специалистах, способных выполнять тот или иной вид деятельности. Согласно точке зрения вышеперечисленных философов, ключевым социальным детерминантом формирования профессиональной личности муниципального служащего является социокультурная модернизация, без которой никакие другие механизмы не будут способны выполнить свою функцию. М. Вебер рассматривает модернизацию, как рационализацию всех направлений жизнедеятельности человека и общества, включая рационализацию труда и профессиональных умений муниципальных служащих⁴⁰⁹.

Не меньшее методологическое значение при обсуждении проблем влияния социальных детерминант на профессионализм муниципальных служащих имеет точка зрения П. А. Сорокина, согласно которой профессиональные качества личности приобретаются в процессах взаимодействия между людьми и социальными группами, определяющими социокультурное развитие человека. При этом П. А. Сорокин большое внимание уделяет интегральной сущности человеческого существа, указывая на творческое начало самого человека, представляющего активного участника социальных процессов. Как доказывает исследователь, люди, подверженные влиянию объективных социальных

⁴⁰⁶Маркс К., Энгельс Ф. Гражданская война во Франции // Собр. Соч. Т. 17. М.: Политиздат, 1960. 841 с.

⁴⁰⁷ Дюркгейм Э. Социология. Её предмет, метод, предназначение / Пер. с фр., сост., послесл. и прим. А. Б. Гофмана. М.: Канон, 1995. 352 с.

⁴⁰⁸ Вебер М. Политика как призвание и профессия (избранные произведения) : монография. М. Прогресс, 1990. С. 644-706.

⁴⁰⁹ Там же.

структур, благодаря своей компетентности преодолевают эти обстоятельства, за счет чего развиваются. Результатом такого двустороннего процесса является гармоничное развитие социальной структуры и личности⁴¹⁰.

В дальнейшем данные идеи продолжили свое развитие в рамках концепции модернизации, представленной Дж. Бернхемом⁴¹¹, Т. Парсонсом⁴¹², Р. Бендиксом⁴¹³ и Д. Белла⁴¹⁴, которые конкретизировали социальные функции, сделав упор на группы управленцев. Концепция модернизации предусматривала анализ социальных детерминант, способствующих формированию специфического типа мировоззрения, характерного для специалистов местного самоуправления, которое после своего формирования само становилось детерминантом воспроизведения, а также трансформации и развития их профессиональных умений и социальных связей.

В качестве социального детерминанта, направленного на интеграцию и вовлечение человека в активный социально-профессиональный процесс, развивающий его как специалиста, здесь рассматривается социальное взаимодействие, являющееся ресурсом его развития. Представители теории модернизации аккумулировали свои усилия на выявлении диалектики социального взаимодействия, оказывающего влияние на

⁴¹⁰ Сорокин П. А. Система социологии. М.: Астрель, 2008. 1003 с.

⁴¹¹ Бернхэм Дж. Революция директоров: монография. Франкфурт-на-Майне: Посев, 1954. 161 с.

⁴¹² Parsons T. Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems // Wolff K. (ed.) Emile Durkheim, 1858–1917: A Collection of Essays with Translations and a Bibliography. Ohio, 1960. Pp. 118-153.

⁴¹³ Бендикс Р. Образ общества у М. Вебера // Вебер М. Избранное. Образ общества. М., 1994. С. 3-9.

⁴¹⁴ Белл Д. Социальные рамки информационного общества // Новая технократическая волна на Западе. Москва: Прогресс, 1986. С. 330-342.

формирование профессионализма муниципальных служащих⁴¹⁵.

Специфика социально-философского взгляда на проблему социального взаимодействия, влияющего на формирование и развитие профессионализма муниципальных служащих, заключается в его многообразии (В. Я. Ядов⁴¹⁶, Ж. Т. Тощенко⁴¹⁷). Учеными описаны различные составляющие, характеризующие воздействие социальных детерминант на профессионализм служащих. Среди них:

- наличие согласованности и соответствия в развитии муниципальных служащих и общей перспективы развития всей общественной системы;

- влияние роли, которую играет профессионализм в имеющейся общественно-экономической системе;

- влияние профессионализма служащих на жизнедеятельность системы органов муниципального управления, на территориально-экономические условия межкультурные, межэтнические отношения;

- влияние на условия жизни и ценности субъекта профессионализма, на уровень организации, степень социально-психологической устойчивости, зрелости муниципальных служащих.

Проблема социальных детерминант профессионального развития служащих раскрывается в свете положений, которые были разработаны Т. Парсонсом⁴¹⁸ в теории социальных систем, М. Вебером⁴¹⁹ в теории

⁴¹⁵ Заруба Н. А. Кадровый потенциал органов муниципального управления: тенденции развития // Учим управлять и учимся управлять. 2016. С. 54-62.

⁴¹⁶ Ядов В. А. Социальная идентификация в кризисном обществе // Социологический журнал. 1994. № 1. С. 35-52.

⁴¹⁷ Тощенко Ж. Т. Социология труда. М.: Юнити-Дана, 2008 г. 423 с.

⁴¹⁸ Parsons T. Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems // Wolff K. (ed.) Emile Durkheim, 1858-1917: A Collection of Essays with Translations and a Bibliography. Ohio, 1960. Pp. 118-153.

⁴¹⁹ Вебер М. Основные социологические понятия // Вебер М. Избранные произведения: монография. М., 1990. С.625, 636-639.

социального действия и теории рациональной бюрократии. Положений, которые развивались в работах Т. Веблена⁴²⁰, Дж. Команса⁴²¹, У. Митчелла⁴²², а также Р. Коуза⁴²³, Д. Норта⁴²⁴, Д. Найата⁴²⁵, П. Бурдые⁴²⁶, Э. Гидденса⁴²⁷, П. Штомпки⁴²⁸. Разработанная в их трудах методология позволяет рассматривать профессиональное развитие муниципальных служащих через призму системного подхода. Под системой профессионального развития понимается взаимодействие целей, субъекта, объекта и предмета развития, а также способы, механизмы, критерии (показатели, характеризующие процесс профессиональной трансформации).

Система профессионального развития муниципальных служащих с точки зрения системного подхода рассматривается в двух аспектах: структурном и функциональном. Структурный аспект раскрывает взаимодействие субъектов всех уровней управления профессиональным развитием муниципальных служащих, несущих ответственность за его организацию. С этой точки зрения, система профессионального развития муниципальных служащих является многокомпонентной и

⁴²⁰Веблен Т. Теория делового предприятия. М.: «Дело», 2007. 288 с.

⁴²¹Commons J. R. Labor and Administration. New York: Macmillan, 1913. Pp. 431

⁴²²Mitchel W. C. Human Behavior and Economics: A Survey of Recent Literature // The Quarterly Journal of Economics. November 1914. № 29 (1). Pp. 1–47.

⁴²³Coase R. H. Industrial organization: a proposal for research, in Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization, edited by V.R. Fuchs, NBER, New York, Columbia University Press. 1972. Pp. 59-73.

⁴²⁴Норт Д. К., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества: монография. М.: Издательство Института Гайдара, 2011. 480 с.

⁴²⁵Найт Ф. Х. Риск, неопределенность и прибыль: монография. М.: Дело, 2003. 360 с.

⁴²⁶Бурдые П. Социология политики: монография. М.: Socio-Logos, 1993. 336 с.

⁴²⁷Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации: монография. М.: Академический проект, 2003. 528 с.

⁴²⁸Штомпка П. Социология социальных изменений: монография. М.: Аспект-Пресс, 1996. 416 с.

многоуровневой, включает две подсистемы: обеспечиваемую и обеспечивающую⁴²⁹.

Обеспечиваемая подсистема включает в себя объект, профессионального развития, в качестве которого выступают все муниципальные служащие. Предметная часть этой подсистемы составлена подструктурами личности, то есть целями, ценностями, установками, мотивациями, профессиональными компетенциями и квалификацией муниципальных служащих⁴³⁰.

Обеспечивающая подсистема – это субъекты управления профессиональным развитием, в качестве которых выступают органы управления муниципальной службой. В их состав входят комплексы служб, подразделений, коллективы специалистов и руководителей, определяющих развитие муниципальных кадров, обладающих определенными полномочиями и ресурсами, а также оценивающих эффективность работы муниципального управления. Кроме этого, значимым элементом обеспечивающей подсистемы является инструментальная составляющая, включающая комплекс форм и методов развития профессиональных навыков и компетенций муниципальных служащих, карьерного роста муниципальных служащих, а также совокупность компонентов, которые обеспечивают функционирование нормативно-правовой, организационно-кадровой, информационно-технологической, финансовой составляющих⁴³¹.

Каждый из этих компонентов выполняет функции, обеспечивающие

⁴²⁹ Хренков В. П. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1(6). С. 25-28.

⁴³⁰ Хаидов С. Г. Теоретическая модель личностно-профессионального развития муниципальных служащих // Акмеология. 2016. С. 27-32.

⁴³¹ Румянцева З. П. Рынок и менеджмент: монография. Томск: Изд-во Томского университета, 1993. С. 57.

работу всей системы профессионального развития муниципальных служащих.

Функциональное обеспечение является неотъемлемой частью развития системы муниципальной службы. Оно заключается в исполнении задач, связанных с необходимостью обеспечить профессиональное развитие муниципальных служащих. В функциях отражаются действия систем, направленных на управление профессиональным развитием муниципальных служащих. В реальной жизни функции выступают как сложно организованные комплексы каровой деятельности, направленные на выполнение задач профессионального развития муниципальных служащих⁴³².

Вопросы кадровой деятельности в отношении развития профессионализма муниципальных служащих частично освещены в публикациях Г. В. Атаманчука⁴³³, Е. В. Охотского⁴³⁴, А. Г. Гладышева⁴³⁵, В. И. Патрушева⁴³⁶, П. А. Марченкова⁴³⁷, С. Б. Мельникова⁴³⁸,

⁴³²Деркач А. А., Селезнева Е. В. Акмеологическая культура личности: содержание, закономерности, механизмы развития: монография. М.: МПСИ, 2006. С. 31.

⁴³³Атаманчук Г. В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности: монография. М.: Слав. Диалог, 1996. 223 с.

⁴³⁴Охотский Е. В. Кадры государственного управления: социальный статус, профессиональные пути укрепления: монография. М.: РАГС, 1997. С.4.

⁴³⁵Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления: монография. М.: Слав, диалог, 1996. 224 с.

⁴³⁶Патрушев В. И. Основы общей теории социальных технологий: монография. М.: Икар, 2008. 320 с.

⁴³⁷Марченков П. А. Управление профессионально-личностным развитием государственных служащих субъекта федерации: социологический анализ (на материалах Нижегородской области): автореферат дис. ... кандидата социологических наук: 22.00.08. М., 1998. 22 с.

⁴³⁸Мельников С. Б., Николаев В. А., Соловьев Ю. А. Муниципальный менеджмент: корпоративная собственность муниципальных образований: монография. Владимир : Посад, 1998. 51 с.

Д. С. Саралиновой⁴³⁹, которые в своих исследованиях представляют концепцию, обосновывающую необходимость профессионального развития муниципальных служащих с применением инновационных разработок в сфере технологии управления кадровыми процессами. Ими обоснована актуализация правовых и организационных механизмов муниципальной службы, организация информационно-технологического обеспечения развития муниципальной службы, совершенствование механизмов кадровой политики муниципальных учреждений, совершенствование организационной культуры.

Первоочередное внимание уделяется необходимости совершенствования социальных детерминант нормативно-правового обеспечения, применяемых в процессе разработки нормативной и законодательной базы, создающей правовую основу, благодаря которой функционирует процесс управления развитием профессионализма муниципальных служащих⁴⁴⁰.

Не меньше значение имеет организация информационно-технологического обеспечения развития муниципальной службы, представляющая систему действий, направленных на сбор и обработку информации об уровне профессионализма кадров муниципальной службы, без которой сегодня невозможно принятие решений, связанных с управлением муниципальной службой, а также применение технологий кадрового планирования, работ по оценке, обучению, карьерному росту сотрудников. Информационное взаимодействие муниципальных служб с

⁴³⁹Саралинова Д. С. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в современных условиях // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. Т. II. М.: РИОР, 2011. С. 65-68.

⁴⁴⁰ Красноглазов А. Ю. Совершенствование нормативно-правового регулирования образовательных услуг по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих // Известия Тульского государственного университета. 2012. С. 329-336.

общественностью носит двусторонний характер. С одной стороны, предоставление обществу позитивной информации о работе муниципальных служащих, их личностных и профессиональных качествах формирует положительный имидж служащих в общественном сознании, а также способствует устранению коммуникативных барьеров, увеличению количества информации, связанной с освещением работы муниципальных служащих. С другой, – власть, принимая негативные либо позитивные сигналы от населения и отдельных граждан, корректирует свою политику в области развития их профессионализма⁴⁴¹.

Центральное место в развитии профессионализма муниципальных служащих занимает кадровая политика, в которой официально признанные цели, задачи, приоритеты и принципы управления кадровыми отношениями развиваются в реальных современных условиях. Сутью кадровой политики, как социального детерминанта профессионализации муниципальных служащих, является максимальная гармонизация интересов личности, общества и государства⁴⁴².

Кадровая политика осуществляется на государственном, региональном и муниципальном уровнях, тесно взаимосвязанных между собой в решении задач профессионального развития муниципальных служащих.

На государственном уровне, где постоянно подчеркивается значимость профессионального развития муниципальных служащих, создаются условия, обеспечивающие развитие муниципальной службы.

⁴⁴¹ Долгополов А. Пресс-службы органов местного самоуправления в Российской Федерации: попытка функционального подхода // Электронная Россия: пути развития. М., 2009. № 5. RELGA №9 [131] 01.05.2006. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=969&level1=main&level2=articles> (12.07.2019).

⁴⁴² Алиев Т. Аттестация как одно из направлений совершенствования профессионализма муниципальных служащих // Власть. 2008. № 3. С. 28-33.

Здесь определяются принципы государственной кадровой политики в отношении профессионального развития муниципальных служащих, решаются вопросы, направленные на организационное обеспечение, а также законодательное и нормативно-правовое регулирование муниципальной деятельности. На государственном уровне решаются задачи выработки механизмов и технологий, детерминирующих условия, в которых может быть реализован творческий потенциал человека⁴⁴³.

На региональном уровне конкретизируются вопросы развития инфраструктуры для обеспечения деятельности по профессиональному развитию муниципальных служащих⁴⁴⁴.

Реализация кадровой политики на местах – это организация деятельности руководства муниципальных органов, кадровых служб, наделенных компетенцией решения вопросов кадрового управления, по формированию и развитию кадрового состава. Муниципалитет призван реализовывать предложенные федерацией и регионом управленческие механизмы, а также разрабатывать и внедрять собственные технологии, способы и методы, не противоречащие вышестоящим органам власти. Муниципальная кадровая политика представляет собой систему деятельности, состоящую из кадрового планирования, отбора персонала, оценки кадров, обучения, мотивации, социального контроля и т.д.

Ведущим направлением является планирование, определяемое как процесс, нацеленный на обеспечение муниципальной службы высокопрофессиональными сотрудниками, работающим на

⁴⁴³ Заруба Н. А. Кадровый потенциал органов муниципального управления: тенденции развития // Учим управлять и учимся управлять. 2016. С. 54-62.

⁴⁴⁴ Охотский Е. В. Кадры государственного управления: социальный статус, профессиональные пути укрепления: монография. М.: РАГС, 1997. С.4.

соответствующих их квалификации должностях⁴⁴⁵. Планирование персонала применяется для проведения прогноза вакансий, для определения кандидатов на должности внутри организации, а также для определения программы обучения, которая могла бы им понадобиться.

Также к наиболее актуальным задачам кадровой политики муниципалитетов относится разработка и внедрение процедуры отбора. Указанная процедура включает систему критериев, благодаря которым можно проводить объективную и комплексную оценку профессиональных и личностных качеств претендентов.

Основным моментом кадровой политики является профессиональная подготовка, переподготовка кадров и повышение их квалификации⁴⁴⁶. Подготовка кадров первична и определяется квалификационными требованиями при приеме на работу. Заинтересованность муниципалитетов в подготовленных кадрах определяет их деятельность по взаимодействию с образовательными организациями, готовящими специалистов в области муниципального управления.

Система переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих включает разнообразные очные, заочные формы обучения, представленные профильным высшим или дополнительным образованием; курсами повышения квалификации, программами краткосрочного обучения, стажировок и обмена опытом в рамках структурных подразделений системы самоуправления на территории России и в зарубежных странах; программами, разработанными

⁴⁴⁵ Левченко Н. А. Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник Южно-Российского государственного технического университета. 2013. № 3. С. 46-49.

⁴⁴⁶ Богдан Н. Н., Бушуева И. П. Управление непрерывным профессиональным развитием государственных гражданских служащих: монография. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. 227 с.

в рамках внутрикорпоративного обучения и повышения квалификации служащих, включающие проведение конференций, семинаров, тренингов, наставничество и т.д.⁴⁴⁷

Существует несколько тенденций, влияющих на реализацию системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, среди которых выделяется: финансовая поддержка, помогающая муниципальным служащим оплатить свое обучение; организационная поддержка, заключающаяся в предоставлении времени, информации, программ сотрудничества, организации обмена опытом, стажировок, расширяющих возможности сотрудников в получении образования; непосредственная поддержка образовательных программ, которые организуются в рамках самой муниципальной службы без отрыва от работы, благодаря приглашению сторонних специалистов или привлечению к преподаванию штатных специалистов; моральной поддержки, заключающейся в создании в муниципальных учреждениях финансовых, карьерных и других условий, мотивирующих сотрудников на дальнейшее профессиональное совершенствование.

Еще одним важным аспектом кадровой политики является аттестация. Это форма оценки уровня компетенции специалиста, его готовности к выполнению определенной деятельности. Аттестация проходит в рамках, определяемых федеральным и региональным законодательством. Согласно законодательству, составлены квалификационные перечни с учетом возраста, гражданства, образования, стажа и опыта работы, знания законодательства и других критериев, представляющих единый список рамочных требований ко всем

⁴⁴⁷ Лагутин В.И. Непрерывность образования – залог успешного развития экономики // Управление персоналом, №5, 2000 г.

муниципальным служащим на территории России⁴⁴⁸. У процедуры аттестации муниципальных служащих есть достоинства и недостатки. Достоинства аттестации в том, что она дает возможность проследить за служебной деятельностью сотрудника в организации с момента его принятия до момента проведения аттестации; позволяет увидеть сильные и слабые стороны служащего; позволяет увидеть и определить отношение служащего к работе; провести проверку знаний и умений на практике. К недостаткам данной процедуры можно отнести условность и ограниченность процедуры, не дающей полного представления о служащем; направленность только на определение профессиональных навыков, знаний и умений; сравнение служащих друг с другом; субъективное мнение членов комиссии; отсутствие возможности узнать о личностных качествах⁴⁴⁹.

Также в кадровую политику входит обновление и ротация кадров. Это организация конкурсов и выборов, организация структуры, обеспечивающей кадровый состав муниципальных органов резервом, как из внешних, так и из внутренних источников⁴⁵⁰.

Еще одним важным аспектом кадровой политики является мотивация сотрудников. Во-первых, осознание получения желаемого человеком эффекта, имеющего практическое значение, является важным основанием продуктивной деятельности. Во-вторых, особое значение она приобретает в случае высокого уровня ответственности при низкой оплате труда. Поэтому гибкое и органическое сочетание материальных и

⁴⁴⁸ Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал Российского права. 2008. № 7. С. 12-22.

⁴⁴⁹ Алиев Т. Аттестация как одно из направлений совершенствования профессионализма муниципальных служащих // Власть. 2008. № 3. С. 28-33.

⁴⁵⁰ Нигматуллина Т. Х., Нигматуллин Р. Ф. Особенности ведения кадровой политики и документального обеспечения управления кадрами в органах местного самоуправления // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 14 (175). С. 263-266.

моральных стимулов, мотивирующих на эффективную деятельность, представляется значимым фактором развития профессионализма⁴⁵¹. Однако, следует заметить, что ключевой особенностью современного мотивационного комплекса муниципального служащего является то, что здесь меньшую роль играет ориентация сотрудников на получение материального стимулирования. В большей степени к эффективной деятельности они привлекаются идеалами правового государства, ценностями демократических преобразований, гуманистическими стремлениями и убеждениями⁴⁵².

Одним из наиболее перспективных, но особенно слабо развитых, направлений кадровой политики на территории муниципального образования является управление развитием карьеры, которое влияет на разработку стратегий деятельности и карьерного роста муниципальных служащих.

Итак, кадровая политика является основным социальным детерминантом, обеспечивающим развитие профессионализма муниципальных служащих.

Еще одним важным социальным детерминантом, определяющим развитие профессионализма сотрудников муниципальной службы, представляется организационная культура, складывающаяся как система, содержащая различные структурные уровни культуры, в рамках которых происходит адаптация и социализация личности муниципального служащего к процессу деятельности. В основе данной системы находится взаимодействие особенностей профессиональной культуры, социализации

⁴⁵¹Шамурзаева Ю. В. Мотивационная составляющая как необходимый компонент профессионального становления // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. 2017. № 12 (154). С. 355-359.

⁴⁵²Веснин В. Р. Управление персоналом. Теория и практика: монография. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. 282 с.

и идентификации муниципальных служащих. В рамках адаптационного комплекса формирование профессиональных качеств муниципального служащего приводит к тому, что изменяются его личностные качества, меняется внешность, формируются лидерские качества, трансформируется образ деятельности, стиля принятия организационных и управленческих решений. В результате формируется новая «Я-концепция», определяющая личностные, профессиональные качества и смыслы, которые находятся в соответствии с требованиями социально-профессиональной среды и культуры муниципальных служащих⁴⁵³.

Однако влияние адаптации не является тотальным и требования организационной культуры не принимаются одинаково каждой личностью, что было отмечено Н. Костиной, В. Поповы, А. Чертенко⁴⁵⁴, которые выделили наличие различных форм социальной адаптации: основанной на стремлении к полному растворению и подчинению требованиям окружающей среды; принятия требований среды, не соответствующую ни ценностям самого человека, ни нормам других людей, адаптированных к условиям среды; внешнее одобрение субъектом требований, предъявляемых ему средой, сохраняющих его внутреннюю автономию; творческое принятие ценностей и требований окружающего общества и преобразование себя и окружающей среды, в соответствии с новыми системами ценностей.

Итак, на развитие профессионализма муниципальных служащих оказывают существенное влияние объективные обстоятельства, выступающие в роли социальных детерминант развития общества. Трехуровневый комплекс детерминант включает:

⁴⁵³Смелзер Н. Социология. М., Феникс, 1994. 688 с.

⁴⁵⁴ Костина С., Попов В., Чертенко А. Социальная адаптация государственных и муниципальных служащих // Чиновник. 2004. № 6. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru> (дата обращения 27.01.2019).

- профессиональные нормы деятельности муниципальной службы, включающие нормативно-правовое и информационно-технологическое обеспечение процесса управления развитием профессионализма муниципальных служащих; кадровую политику, основанную на признании необходимости профессионального развития муниципальных служащих с применением инновационных разработок в сфере технологии управления кадровыми процессами;

- внешние способы, нормативы, обеспечивающие социальные гарантии, ключевым детерминантом среди которых является социокультурная модернизация, как рационализация всех направлений жизнедеятельности человека и общества, включая рационализацию труда и профессиональных умений муниципальных служащих, а также организационная культура, складывающаяся как система, в рамках которой происходит адаптация и социализация личности муниципального служащего к процессу деятельности;

- личностные профессиональные компетенции, саморегулирующие детерминации, в том числе через систему образования, так как этот комплекс рефлексруется субъектами муниципальной политики и практики как целостный концепт управленческого комплекса, включающего способы, методы и процедуры регулирующего воздействия, направленного на достижение баланса государственных и местных интересов.

Таким образом, в данном параграфе нами обосновывается, что процесс совершенствования самоуправления заключается в его нацеленности на выполнение функции сдерживания централизующих усилий со стороны государственной машины, стремлении стать механизмом гарантии баланса государственных и местных интересов. В рамках совершенствования самоуправления идет процесс развития

профессионализма муниципальных служащих, поддающийся влиянию детерминат, выступающих в роли социальных механизмов развития общества. Одной из основных социальных детерминант формирования профессионализма муниципальных служащих, является кадровая политика, основанная на признании необходимости профессионального развития муниципальных служащих с применением инновационных разработок в сфере технологии управления кадровыми процессами. Одним из важных направлений кадровой работы в рамках муниципального образования является управление развитием карьеры муниципальных служащих, являющееся социальной детерминантой, обеспечивающей условия для развития их профессионализма, а тем самым ведущей к социальной эффективности системы местного самоуправления.

Интересы современного развития общества в целом, и, муниципального в частности, требуют качественного изменения роли руководителя, и прежде всего, повышения его социального статуса. Еще одним механизмом, благодаря которому возможна реализация улучшения качества управления профессионализмом муниципальных служащих, является общественный контроль, осуществляющий оценку ситуации за тем, как используется профессиональный опыт служащего; как функционируют механизмы, защищающие общество от возможных непрофессионалов, работающих в муниципальных органах и обеспечивают законность процедуры назначения на муниципальные должности. Эффективным средством для того, чтобы доводить до общества сведения о том, кто и по какой причине занимает ту или иную должность является работа средств массовой информации, имеющих открытый доступ к любой информации в отношении деятельности муниципальных служб. В свою очередь, указанные действия укрепляют авторитет органа власти и его руководителя, снижают уровень отчужденности власти от населения. Однако развитие профессионализма муниципальных служащих имеет и обратную сторону, которая связана с

тем, что достижение профессионального уровня муниципальных служащих осуществляется за счет профессиональных ресурсов личности, под которыми понимаются используемые ею специальные знания и навыки, а также опыт управленческой работы. Таким образом, в процессе роста профессионализма муниципальных служащих большое значение приобретает субъективная детерминанта, заключающаяся в том, что муниципальный служащий сам выдвигает себе требования совершенствования своего профессионального уровня.

аким образом, процесс развития профессионализма муниципальных служащих поддается влиянию объективных детерминант, первой из которых является комплекс взаимодействий, нацеленных на совершенствование процесса развития профессионализма, связанный с действием законодательных актов и других документов, нацеленных на регуляцию процесса подготовки потенциальных служащих в системах образовательных учреждений. Вторым из основных социальных детерминант формирования профессионализма муниципальных служащих, является кадровая политика, основанная на признании необходимости профессионального развития муниципальных служащих с применением инновационных разработок в сфере технологии управления кадровыми процессами. Третьим является комплекс общественных отношений, представляющих процесс управления образованием муниципальных служащих.

3.3. Оценка профессионализма муниципальных служащих

В современный период, характеризующийся интенсивными социально-политическими изменениями, система власти Российской Федерации сталкивается с политическими, экономическими, социальными и культурными проблемами, влияющими на общий ход управления

страной. Одной из существенных проблем является несовершенство института местного самоуправления, действующего на территории страны, во многом объясняемое неспособностью местных властей адекватно реагировать на трансформации социальной среды и управлять обществом в условиях данных изменений⁴⁵⁵. Отсюда значимость деятельности, связанной с оценкой профессионализма муниципальных служащих.

В течение последних лет ряд регионов приступил к реализации программ, направленных на повышение эффективности деятельности муниципальной службы на основе внедрения современных технологий менеджмента. Большинство из них выстроено на разработке показателей для оценки профессионализма муниципальных служащих.

Основу оценки профессионализма муниципальных служащих составляет проведение структурно-функционального анализа кадрового потенциала и анализ уровня профессионализма сотрудников. Процедура анализа кадрового потенциала – это систематизированное, специально организованное, регулярное отслеживание определенных показателей. В данном случае диагностируют кадровый состав, сопоставляют фактический статус работников администраций с правовым статусом, который определяется федеральным законодательством, законами субъектов РФ и уставом муниципального образования; выявляют перспективы усовершенствования механизмов системной работы с кадрами в такой области, как оптимизация их потенциала. Комплексная оценка потенциала кадрового состава муниципальных органов предупреждает возможный дефицит кадров муниципальных органов, позволяет планировать карьеры сотрудников, формировать кадровый

⁴⁵⁵ Вступительное слово Президента РФ на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/859> (Дата обращения: 12. 04. 2019).

резерв.

Анализ уровня профессионализма муниципальных служащих представляет собой показатель того, насколько развитой является его личность, включая в первую очередь профессиональные характеристики муниципального служащего как субъекта социально-профессиональной деятельности. В основе процедуры анализа уровня профессионализма муниципальных служащих находится оценка показателей, сгруппированных по таким сферам, как экономическое развитие, образование, культура, здоровье и массовая физическая культура, обеспеченность жильем, работа жилищно-коммунального хозяйства, снабжение электроэнергией и т.д.⁴⁵⁶

При анализе чаще всего используются обобщенные и специфические показатели профессионализма⁴⁵⁷. Обобщенные показатели характеризуют результативность деятельности муниципального служащего. В состав обобщенных показателей входят такие, как понимание содержания и специфики муниципальной работы, способность минимизации рисков при принятии решений, качество и сроки оказываемых услуг и т.д. К специфическим показателям результативности относят индивидуальные характеристики деятельности муниципальных служащих, которые определяются в отношении каждого из сотрудников муниципальных органов.

Оценка профессионализма муниципальных служащих в научной

⁴⁵⁶Лапин Н. И. Проблемы формирования концепции и человеческих измерений стратегии поэтапной модернизации России и её регионов // Социологические исследования. 2014. № 7. С. 8-19.

⁴⁵⁷Зотов В. В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти и местного самоуправления: теоретико-методологический аспект // Парадигмальные основания государственного управления: сравнительный анализ опыта регионов стран СНГ: сб. науч. ст. Междунар. науч. конф. Курск: Изд-во Академии госслужбы, 2015. С. 203-208.

литературе связана с проведением исследований. В частности регулярно подвергаются изучению параметры деятельности и показатели эффективности органов местного самоуправления, среди которых значимое место занимают сведения о профессионализме муниципальных служащих. В этой структуре базовым является вопрос о степени удовлетворенности населения деятельностью муниципальной службы. Также рассмотрение проблемы профессионализма в науке касается обсуждения личностных и социальных характеристик муниципального служащего.

Анализ источников информации, содержащих оценку профессионализма муниципальных служащих, включающих данные, представленные в докладах глав администраций городских округов и муниципальных районов, результаты опросов населения о деятельности органов местного самоуправления, а также результаты мнений экспертов, представленные в опубликованных статьях Л. Н. Алисовой и Е. А. Захаровой⁴⁵⁸, В. В. Братковой⁴⁵⁹, Э. И. Забневой⁴⁶⁰, В. В. Зотова и А. В. Губанова⁴⁶¹, А. Ю. Истратий⁴⁶², Е. Л. Колесовой⁴⁶³, К. О. Магомедова⁴⁶⁴, М.

⁴⁵⁸ Алисова Л. Н., Захарова Е. А. Профессионализация муниципальных кадров в деятельности органов местного самоуправления: итоги социологического исследования // Теория и практика общественного развития. 2018. 4. (122). С. 9-13.

⁴⁵⁹ Браткова В.В. Государственное управление в сфере высшего образования: приоритетные направления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 14. С. 159.

⁴⁶⁰ Забнева Э. И. Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих // LogosetPraxis. 2014. 1 (21). С. 41-45.

⁴⁶¹ Зотов В. В., Губанов А. В. Оценка деятельности государственных и муниципальных служащих в социальных сетях как элемент комплексной оценки эффективности // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7, № 1(22). С. 148–156.

⁴⁶² Истратий А. Ю. Проблемы формирования эффективной системы мотивации и стимулирования персонала организаций // Вестник университета. 2014. № 14. С. 317-321.

А. Маленькой⁴⁶⁵, М. Мамоны⁴⁶⁶, А. В. Новокрещенова⁴⁶⁷, Л. Д. Паруниной⁴⁶⁸, В. И. Патрушева⁴⁶⁹, Н. В. Проказиной⁴⁷⁰, А. Г. Рататой⁴⁷¹, показал больше негативных моментов, нежели позитивных.

Наблюдается невысокая степень поддержки населением деятельности органов местного самоуправления, большая часть граждан считает их деятельность неэффективной, отождествляет их с органами государственной власти и не видит в них способности принимать самостоятельные эффективные решения⁴⁷².

В обществе отсутствует отношение к муниципальной службе как профессиональной деятельности по оказанию услуг населению в

⁴⁶³ Колесова Е.Л. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: состояние и тенденции // Вестник ПАГС. 2014. №3. С. 16-20.

⁴⁶⁴ Магомедов К.О, Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового обеспечения органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. 2012. № 1-2(14). С. 41-46.

⁴⁶⁵ Маленькая М. А. Инновационная система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Власть. 2011. N 9. С. 40–44.

⁴⁶⁶ Мамона М. Равнодушные, продажные, безответственные... [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gazeta.aif.ru/_/online/longliver/117-118/08_01 (дата обращения: 20.11.2018).

⁴⁶⁷ Новокрещенов А. В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социологические исследования. 2008. №10. С. 62-68.

⁴⁶⁸ Парунина Л. Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Известия Уральского государственного университета. 2010. N 4 (83). С. 37-45.

⁴⁶⁹ Патрушев В. И., Узилевский Г. Я., Зима В. В. Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 10. С. 27-33.

⁴⁷⁰ Проказина Н. В. Социальный портрет муниципального служащего: общественный вызов и социальная практика // Образование и общество. 2015. №2. С. 35-42.

⁴⁷¹ Рататая А. Г. Проблемы кадрового обеспечения в сфере муниципальной службы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2012. №2. С. 213-216.

⁴⁷² Бураншина Н. А., Иванова Н. Л. Человеческий капитал муниципального образования: понятие и структура // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, управление, право. 2011. 4 (17). С. 160-169.

реализации их жизнедеятельности. Упомянутые выше исследования В. В. Братковой⁴⁷³, Э. И. Забневой⁴⁷⁴, Е. Л. Колесовой⁴⁷⁵, К. О. Магомедова⁴⁷⁶, М. Мамоны⁴⁷⁷, А. В. Новокрещенова⁴⁷⁸, Л. Д. Паруниной⁴⁷⁹, В. И. Патрушева⁴⁸⁰, Н. В. Проказиной⁴⁸¹ показывают, что муниципальный служащий в большей степени представляется бюрократом-чиновником, поставленным государством исполнять его поручения.

Результаты, полученные во время проведения исследований В. В. Зотова и А. В. Губанова⁴⁸², В. И. Патрушева⁴⁸³, Н. В. Проказиной⁴⁸⁴,

⁴⁷³Браткова В. В. Государственное управление в сфере высшего образования: приоритетные направления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 14. С. 159.

⁴⁷⁴Забнева Э. И. Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих // LogosetPraxis. 2014. 1 (21). С. 41-45.

⁴⁷⁵ Колесова Е. Л. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: состояние и тенденции // Вестник ПАГС. 2014. №3. С. 16-20.

⁴⁷⁶ Магомедов К. О, Репицкая С.И. Социологический анализ проблем развития кадрового обеспечения органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. 2012. № 1-2(14). С. 41-46.

⁴⁷⁷ Мамона М. Равнодушные, продажные, безответственные... [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gazeta.aif.ru/_/online/longliver/117-118/08_01 (дата обращения: 20.11.2018).

⁴⁷⁸ Новокрещенов А. В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социологические исследования. 2008. №10. С. 62 – 68.

⁴⁷⁹Парунина Л. Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Известия Уральского государственного университета. Сер. 3, Общественные науки. 2010. N 4 (83). С. 37–45.

⁴⁸⁰ Патрушев В. И., Узилевский Г. Я., Зима В. В. Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 10. С. 27-33.

⁴⁸¹ Проказина Н. В. Социальный портрет муниципального служащего: общественный вызов и социальная практика // Образование и общество. 2015. №2. С. 35 – 42.

⁴⁸² Зотов В. В., Губанов А. В. Оценка деятельности государственных и муниципальных служащих в социальных сетях как элемент комплексной оценки эффективности // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7, № 1(22). С. 148–156.

А. Г. Рататой⁴⁸⁵, демонстрируют проблемы с собственной идентификацией муниципальных служащих, которые до конца не осознают траекторию своего поведения. По их мнению, до сих пор не сложились атрибутивные признаки профессии муниципального служащего: до сих пор унифицированы критерии профессионализма для всех муниципальных служащих без учета их различий; отсутствует целостная образовательная система, обеспечивающая непрерывное профессиональное образование для муниципальных служащих;

непродуктивна система отбора и оценки кандидатов для работы на должностях муниципальной службы; не эффективна система использования квалифицированного профессионального ресурса, что снижает мотивацию на повышение квалификации и развитие профессионализма⁴⁸⁶.

Анализ показал, что большинство респондентов подтвердило факт отсутствия у них профессионального образования⁴⁸⁷. В качестве причины они указывают на невозможность получения образования достаточно высокого качества и нежелание учреждений образования выстраивать учебные программы в соответствии с запросами муниципальных служащих. Респонденты полагают, что низкий уровень образовательных услуг также обусловлен низким уровнем финансовой обеспеченности,

⁴⁸³ Патрушев В. И., Узилевский Г. Я., Зима В. В. Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 10. С. 27-33.

⁴⁸⁴ Проказина Н. В. Социальный портрет муниципального служащего: общественный вызов и социальная практика // Образование и общество. 2015. №2. С. 35- 42.

⁴⁸⁵ Рататая А. Г. Проблемы кадрового обеспечения в сфере муниципальной службы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2012. №2. С. 213- 216.

⁴⁸⁶ Парунина Л. Д. Профессионализм муниципальных служащих через призму профессиональной культуры // Вестник Вятского государственного университета. 2010. С. 102-105.

⁴⁸⁷ Маленькая М.А. Инновационная система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Власть. 2011. № 9. С. 40-44.

который приводит к ухудшению качества образовательной системы и снижению уровня образовательных программ. По их мнению, следствием оказания образовательных услуг, не обеспечивающих приобретения умения применять полученные знания на практике, становятся низкая удовлетворенность муниципальных служащих образовательными программами и низкая заинтересованность работодателей в направлении на обучение специалистов⁴⁸⁸.

На наш взгляд, одной из основных причин такого положения вещей является отсутствие системной идентификации будущих муниципальных служащих еще на уровне их профессиональной подготовки. Это доказывает, что на уровне общего среднего, также как и высшего образования профориентационная деятельность организована на недостаточном уровне. Однако причины этой ситуации кроются также и в социальном положении муниципальных служащих, уровень материального обеспечения которых очень низок, стимулирование труда не систематизировано, перспективы профессионального и карьерного роста не гарантированы. Эти причины являются основанием для того, что желающих трудоустроиться на должность муниципального служащего из числа высококвалифицированных специалистов очень мало.

Отсюда в основе технологий трудоустройства лежит не конкурсный отбор, заявленный законодательно, а протектирование. Как показывают данные анализа процесса трудоустройства, для большей части служащих оно свершилось не благодаря конкурсу, а через рекомендации родственников, знакомых, друзей, что указывает на фиктивный характер

⁴⁸⁸Парунина Л. Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Известия Уральского государственного университета. 2010. № 4 (83). С. 37-45.

конкурсов, проводимых муниципальными службами⁴⁸⁹.

Проведение анализа уровня профессионализма муниципальных служащих по данным Л. Н. Алисовой и Е. А. Захаровой⁴⁹⁰, В. В. Братковой⁴⁹¹, Э. И. Забневой⁴⁹², В. В. Зотова и А. В. Губанова⁴⁹³, Е. Л. Колесовой⁴⁹⁴, А. В. Новокрещенова⁴⁹⁵, Л. Д. Паруниной⁴⁹⁶, В. И. Патрушева⁴⁹⁷, Н. В. Проказиной⁴⁹⁸, А. Г. Рататой⁴⁹⁹ также дает возможность для сопоставления тех качеств, которыми, согласно мнению населения, должны обладать муниципальные служащие, и теми

⁴⁸⁹ Костина С. Н., Зайцева Е. В., Банных Г. А., Кузьмин А. И. Профессиональная идентичность и идентификация публичных служащих : теоретический анализ // Социум и власть. 2017. 6 (68). С. 26-35.

⁴⁹⁰ Алисова Л. Н., Захарова Е. А. Профессионализация муниципальных кадров в деятельности органов местного самоуправления: итоги социологического исследования // Теория и практика общественного развития. 2018. 4. (122). С. 9-13.

⁴⁹¹ Браткова В. В. Государственное управление в сфере высшего образования: приоритетные направления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 14. С. 159.

⁴⁹² Забнева Э. И. Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих // LogosetPraxis. 2014. 1 (21). С. 41-45.

⁴⁹³ Зотов В. В., Губанов А. В. Оценка деятельности государственных и муниципальных служащих в социальных сетях как элемент комплексной оценки эффективности // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7, № 1(22). С. 148–156.

⁴⁹⁴ Колесова Е. Л. Кадровый потенциал органов местного самоуправления: состояние и тенденции // Вестник ПАГС. 2014. №3. С. 16-20.

⁴⁹⁵ Новокрещенов А.В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социологические исследования. 2008. №10. С. 62-68.

⁴⁹⁶ Парунина Л.Д. Муниципальная служба: к проблеме становления профессии // Известия Уральского государственного университета. Сер. 3, Общественные науки. 2010. N 4 (83). С. 37–45.

⁴⁹⁷ Патрушев В. И., Узилевский Г. Я., Зима В. В. Анализ основных показателей кадрового состава муниципальной службы // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 10. С. 27-33.

⁴⁹⁸ Проказина Н. В. Социальный портрет муниципального служащего: общественный вызов и социальная практика // Образование и общество. 2015. №2. С. 35 – 42.

⁴⁹⁹ Рататой А. Г. Проблемы кадрового обеспечения в сфере муниципальной службы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2012. №2 С. 213-216.

качествами, которыми они на самом деле обладают. Например, самыми необходимыми качествами признаются наличие профессионализма и компетентности, однако ни население, ни сами муниципальные служащие не считают, что их можно считать профессиональными или компетентными. Причиной этого является то, что муниципальная служба на территории Российской Федерации не имеет опыта развития и формирования профессионализма. Дело в том, что, несмотря на почти тридцатилетний срок существования, муниципальная служба в нашей стране переживает период становления и реформации, таким образом, здесь нет сложившейся системы знаний, навыком, профессиональных норм и ценностей, которые могли бы стать фундаментом профессионализма. Говоря в целом, в системе муниципальной службы отсутствует признанная обществом система устойчивых критериев, определяющих уровень их профессионализма⁵⁰⁰.

Это не единственное противоречие, которое наблюдается в характеристиках муниципальных служащих. Речь идет и о противопоставлении желаемых обществом и не имеющих, на их взгляд, в реальности личностных качествах, таких как честность, порядочность, добросовестность.

Можно констатировать, что на сегодняшний день не сформировалось профессиональное ядро кадрового обеспечения муниципальной службы, для образования которого настоятельно требуется достаточное количество людей, обладающих специальной подготовкой. Суть этой проблемы в том, что на должностях муниципальной службы сегодня трудятся люди с дипломами учителя, экономиста, работника

⁵⁰⁰Забнева Э. И. Особенности профессионализации муниципальных служащих в социально-историческом контексте (по материалам сравнительного социологического исследования) // Известия Саратовского университета. 2016. Т. 16. Вып. 1. С. 12-15.

культуры и т.д. Все вместе они образуют среду, где не происходит комплексного, профессионального обсуждения проблем профессии и не предлагаются принципы и методы профессионального муниципального управления. В муниципальной среде отсутствует обсуждение содержательной стороны управленческой теории, механизмов работы службы. Нет и общепринятой модели служащего, работающего в сфере самоуправления. Это приводит к закрытию путей его профессионального роста, невозможности расширения общественного признания профессиональных основ муниципальной службы, утрате правил регулирования при включении в группу новых людей и т.д. Таким образом, результаты анализа оценки показывают, что в современном обществе муниципальная служба является закрытой темой для широкого обсуждения и поэтому говорить о проведении открытого набора профессионалов в нее еще рано.

Итак, оценка профессионализма муниципальных служащих в Российской Федерации выявила ряд проблем:

- во-первых, отсутствие в общественном сознании представления о муниципальной службе как виде профессиональной деятельности, что ставит вопрос о допуске на должности муниципальной службы любого человека без учета его профессиональных способностей и образовательных данных;

- во-вторых, акцентуация в обществе негативного отношения к муниципальным служащим, которая, с одной стороны, создает условия для проявления нигилизма во взаимоотношениях со стороны населения, а с другой, препятствует притоку на службу высококвалифицированных кадров;

- в-третьих, неспособность муниципальной службы на данном этапе её развития конкурировать в борьбе за высококвалифицированные кадры,

обусловленная низким уровнем заработной платы, отсутствием разработанной эффективной системы мотивации и стимулирования;

- в-четвертых, отсутствие сложившейся в общественном сознании идеальной модели муниципального служащего, отвечающего запросам общества и требованиям времени.

Таким образом, несмотря на то, что развитие профессионализма муниципальных служащих в течение последних лет было одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации, оценка результатов исследования кадрового потенциала муниципальной службы показала, что существующий уровень профессионализма муниципальных служащих не соответствует ожиданиям местных сообществ. Это обусловлено, прежде всего, несложившемся восприятием муниципальной службы в общественном сознании как вида социально-профессиональной деятельности, отвечающего атрибутивным признакам профессии. А также отсутствием сформированного образа муниципального служащего в контексте проектирования новых норм и положительной коннотации; отсутствием образцов и стандартов вхождения в профессиональное сообщество и деятельности внутри него посредством общественных санкций.

3.4. Модель совершенствования профессионализма муниципальных служащих

Определяющим условием для выполнения задачи эффективного муниципального управления становится формирование профессионально-личностного потенциала муниципальных служащих.

Понимание профессионализма как совокупности типовых характеристик профессиональной деятельности, сложившихся в

определенном социуме, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения профессиональных задач, дает нам возможность считать, что в практике муниципального управления сегодня настоятельно востребована профессиональная модель идеального муниципального служащего.

Создание профессиональных моделей сегодня является очень распространенным явлением, в том числе и в России, так как они востребованы в различных секторах экономики, и кроме этого, они поддаются освоению с точки зрения образовательных организаций⁵⁰¹.

Актуальность исследованию модели профессионализма муниципальных служащих придает не только ее социальная и профессиональная значимость, но и ее недостаточная изученность, которая сопровождается усилением интереса к этой категории, ощутимого в социологическом, педагогическом и социально-философском дискурсе.

Анализ данной категории в социальной философии имеет определенные традиции. Так Э. Дюркгейм⁵⁰² в своих трудах описывал модель формирования человеческого сознания, в рамках которой на мировоззрение человека существенное влияние оказывают социальные условия той ситуации, в которой он оказывается, и той стадии исторического процесса, в которую он проживает.

По мнению В. Дильтея⁵⁰³, цивилизация опосредованно оказывает воздействие на сознание человека, однако это влияние всегда связывается с познавательными усилиями, посредством которых человек познает мир и

⁵⁰¹ Литвак Б. Г. Экспертная информация: Методы получения и анализа: монография. М.: Радио и связь. 1982. 184 с.

⁵⁰² Дюркгейм Э. Социология. Её предмет, метод, предназначение / Пер. с фр., сост., послесл. и прим. А. Б. Гофмана. М.: Канон, 1995. 352 с.

⁵⁰³ Дильтей В. Предпосылки или условия сознания либо научного познания // Вопросы философии. 2001. № 9. С. 124-125.

себя в этом мире. С точки зрения Э. Шпрангера⁵⁰⁴, личностные способности человека являются той возможностью, которая дается человеку в период его поисков себя и своего места в социальном мире.

С точки зрения таких исследователей, как Дж. Вильман и Дж. Брадак⁵⁰⁵, категориальная сущность понятия модели профессионализма определяется посредством деятельно-поведенческих характеристик, включая адекватность и пригодность служащего к эффективным профессиональным действиям; адаптивных характеристик, включая способность к приспособлению, вступлению во взаимодействие и контролю над ситуацией; личностных характеристик, включая базовые личностные показатели, детерминирующие успешность усилий сотрудника; социокоммуникативных характеристик, определяющих повседневную коммуникативную эффективность индивидуума.

В контексте современных представлений о формировании модели социально-профессиональных качеств личности, можно сказать, что в рамках этого понятия интегрируются теоретические знания и практические навыки, обеспечивающие социальное взаимодействие и собственное саморазвитие. Кроме этого, здесь происходит осмысление, направленное на формирование ценностно-смыслового отношения к жизни и отношениям между людьми, их взаимодействию и развитию⁵⁰⁶.

Обращение к практике моделирования профессионализма муниципальных служащих имеет значительный задел в западных странах.

⁵⁰⁴Шпрангер Э. *Формы жизни: Гуманитарная психология и этика личности*. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014 400 с.

⁵⁰⁵Wiemann J. M., Bradac J. J. *Metatheoretical issues in the study of communicative competence: Structural and functional approaches*. Progress In Communication Sciences. 1989. № 9. Pp. 261-284.

⁵⁰⁶ Фастова Е. И. Социальная компетентность подростка: функции и компоненты // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2009. С. 96-100.

Сегодня существует несколько «моделей муниципальных служащих». Первая, «американская» модель, рассматривает муниципального служащего, прежде всего, как управленца. При создании модели профессионализации муниципального служащего здесь приоритет отдается широкому кругозору, системному образованию, личностным характеристикам политического лидера⁵⁰⁷. Вторая, «европейская континентальная» модель, полагает, что муниципальный служащий – это исполнитель принятых решений. Здесь главное его предназначение состоит в том, чтобы интерпретировать и реализовывать принятые решения в строгом соответствии с действующим законодательством. Отсюда основными характеристиками становятся исполнительность, чувство долга и ответственности, повышенная требовательность к своему профессионализму⁵⁰⁸. Характеристикой европейской модели профессионализма муниципальных служащих является многомерность, что означает наличие комплекса черт, определяющих возможность вовлечения сотрудника в тот или иной тип деятельности. Таким образом, основой европейской модели является деятельностная характеристика муниципальных служащих, вместе с этим, содержание деятельности определяется сочетанием предметных, личностных и социальных элементов, каждый из которых также определяет свою деятельность⁵⁰⁹.

Современным исследованиям моделей профессионализма в России также посвящена обширная литература, которую можно разделить на исследования, указывающие на наличие онтогенетических моделей, и

⁵⁰⁷Галий Е. А., Хуссамов Р. Р. Модель «интегральная оценка компетенций муниципальных служащих» // Вестник НГИЭИ. 2017. № 7 (74). С. 72-80.

⁵⁰⁸Федотов Ю. В., Патокина О. А. Модели подготовки государственных служащих // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2002. Сер 8. Вып. 4 (32). С. 147-166.

⁵⁰⁹Ялалов Ф. Г. Профессиональная многомерность: многомерные компетенции // Филология и культура. 2015. № 2 (40). С. 326-330.

исследования, которые говорят о преобладании профессионально-генетических моделей⁵¹⁰. Содержание первой группы проанализировано в трудах В. А. Бодрова⁵¹¹, Э. Ф. Зеера⁵¹², Е. А. Климова⁵¹³, Т. В. Кудрявцева⁵¹⁴, А. К. Марковой⁵¹⁵, которые рассматривают профессиональные характеристики человека, исходя из его возрастных способностей. Содержание моделей второго вида, проанализированное в трудах Е. Н. Волковой⁵¹⁶, Л. М. Митиной⁵¹⁷, А. И. Сухарева⁵¹⁸, А. Р. Фонарева⁵¹⁹, связывает профессиональное развитие с тем временем, когда субъект выполняет определенные трудовые функции.

Российские ученые, такие как Б. В. Заливанский⁵²⁰, И. А. Кох⁵²¹,

⁵¹⁰Курочкина В. Е. Рефлексивные и прогностические способности педагога как психологическое условие его профессионального развития в послевузовском образовании: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.07. Краснодар, 2008. 227 с.

⁵¹¹Бодров В. А. Психологический стресс: развитие и преодоление: монография. М.: Персэ, 2006. 528 с.

⁵¹²Зеер Э. Ф. Психология профессионального развития: монография. М.: ИЦ Академия, 2007. 240 с.

⁵¹³Климов Е. А. Психология профессионального самоопределения: монография. М.: Академия, 2004. 304 с.

⁵¹⁴Кудрявцев Т. В., Шегурова В. Ю. Психологический анализ динамики профессионального самоопределения личности // Вопросы психологии. 1983. № 2. С. 87-91.

⁵¹⁵Маркова А. К. Психология профессионализма: монография. М.: Международный гуманитарный фонд «Знание», 1996. 308 с.

⁵¹⁶Волкова Е. Н. К вопросу о профессионально важных свойствах личности практического психолога // Актуальные проблемы практической психологии. Н.Новгород, 1994. С.13-18.

⁵¹⁷Митина Л. М. Формирование профессионального самосознания учителя // Вопросы психологии. 1990. №3. С. 58-64.

⁵¹⁸Кондаков И. М., Сухарев А. В. Методологические основания зарубежных теорий профессионального развития // Вопросы психологии. 1989. С. 158-164.

⁵¹⁹Фонарев А. Р. Развитие личности в процессе профессионализации// Вопросы психологии. 2004. № 6. С. 54-62.

⁵²⁰Заливанский Б. В. Формирование информационно-коммуникативных компетенций муниципальных служащих // Гуманитарные научные

А. В. Медведев⁵²², А. Г. Панькова⁵²³, Л. Смышлякова⁵²⁴ с целью повышение уровня профессионализма муниципальных служащих разработали ряд моделей, для каждой из которых характерен свой набор компетенций, требуемых современному муниципальному служащему. Среди них, модель управленческих компетентностей муниципального служащего, в которой компетентности понимаются, как профессиональные качества, соответствующие требованиям органов муниципальной власти к управленческому потенциалу муниципальных служащих, их способности решать поставленные муниципальным управлением задачи⁵²⁵.

Известна модель ролевых компетентностей муниципального служащего, в которой компетентности понимаются, как качества служащих, соответствующие требованиям органов муниципальной власти к внутренней мотивации, способностям и навыкам в выполнении работы определенного вида при реализации основного процесса деятельности

исследования». 2014. № 9 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://human.snauka.ru/2014/09/7711> (дата обращения: 05.11.2014).

⁵²¹Кох И. А. Кадровый потенциал и социально-этические проблемы государственного и муниципального управления // Тезисы докладов Уральской региональной научно-практической конференции. Пермь: УрАГС, 2008. С. 82-88.

⁵²²Медведев А. В. Профессиональное развитие кадрового корпуса муниципальной службы // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 9 (364). Философия. Социология. Культурология. Вып. 36. С. 81-84.

⁵²³Панькова А. Г. Проблема построения модели государственного, муниципального служащего // Сборник материалов научно-практической конференции «Региональное управление и кадровая политика: проблемы становления государственной и муниципальной службы в Тюменской области». Тюмень, 2009. С. 76-79.

⁵²⁴Смышлякова Л., Пшеничникова Т. Компетентностный подход к формированию профессионализма муниципальных служащих // Государственная служба. 2009. № 2. С. 38-41.

⁵²⁵Наточий В. В., Наточая Е. Н. Применение информационных технологий для оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих // Социум и власть. 2018. 4 (72). С. 41-52.

органа муниципальной власти⁵²⁶.

Интересна модель общих компетентностей муниципального служащего, в которой компетентности понимаются как качества служащего, соответствующие требованиям организационной культуры органов муниципальной власти к муниципальным служащим, которые участвуют в управлении муниципалитетом⁵²⁷.

Научно обоснована компетентностная модель Л.Смышляковой и Т. Пшеничниковой, которая включает в себя компетенции социального взаимодействия, социально-деятельностные компетенции, компетенции самоорганизации и самоуправления, ценностно-смысловые и политико-правовые компетенции, компетенции самостоятельной познавательной деятельности⁵²⁸.

Не менее интересен подход коллектива ученых Российской академии государственной службы, которые считают, что особенно важно развивать компетенции в таких направлениях, как снятие тревожности, повышение стрессоустойчивости, формирование навыков эффективной коммуникации, умение регулировать конфликтные ситуации, знание способов повышения самооценки, владение навыками улучшения трудовой мотивации⁵²⁹.

⁵²⁶ Мартынова С. Э. Модель компетенций муниципального служащего как основа профессиональной подготовки // Актуальные проблемы модернизации управления и экономики: российский и зарубежный опыт. 2012. С. 26-34.

⁵²⁷ Медведев А. В. Профессиональное развитие кадрового корпуса муниципальной службы // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 9 (364). Философия. Социология. Культурология. Вып. 36. С. 81-84.

⁵²⁸ Смышлякова Л., Пшеничникова Т. Компетентностный подход к формированию профессионализма муниципальных служащих // Государственная служба. 2009. № 2. С. 38-41.

⁵²⁹ Панькова А. Г. Проблема построения модели государственного, муниципального служащего // Сборник материалов научно-практической конференции «Региональное управление и кадровая политика: проблемы становления государственной и муниципальной службы в Тюменской области». Тюмень, 2009. С. 76-79.

Российские модели профессионализма муниципальных служащих описывает Л. Н. Иванова, согласно которой они классифицируются в зависимости от того, что является источником их зарождения, а также по тому значению, которое они играют в личностно-профессиональном развитии. Первой моделью, которую она выделяет, является модель профессионала, обладающего наиболее общими профессиональными качествами, признаваемыми в сообществе муниципальных служащих за норматив. Эта модель обладает стереоскопичностью и синтезирует исторические представления о профессионализме этой группы. К наиболее общим факторам, влияющим на формирование профессионализма, она относит особенности личностного потенциала служащего⁵³⁰. Для личностно-профессионального развития эта модель служит идеалом индивидуального развития профессионала. Второй моделью, по ее мнению, является нормативная по функции модель субъекта муниципальной деятельности, интериоризирующего внешнее влияние в свой собственный внутренний опыт деятельности. Эта модель связана с первой, являющейся для нее ориентиром. Третьей моделью Л. Н. Иванова признает итог интериоризации объективных требований, которые предъявляются субъекту профессиональной деятельности, во имя достижения им результативности при ее реализации⁵³¹. В рамках третьей модели осуществляется процесс, направленный на формирование обобщенной типовой модели профессионального служащего, в которой отражаются институциональные требования к человеку, выступающему в роли представителя профессии. Эта модель оказывает влияние на качество профессиональных показателей всей социальной группы служащих

⁵³⁰Иванова Л. Н. Психотехника личностного профессионально-значимого роста: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.01. М., 1996. 128 с.

⁵³¹Там же.

муниципальной службы и представляет собой структуру, содержащую нормативно-правовые, организационные, информационные и материально-технические компоненты⁵³².

Согласно анализу моделей профессионализма муниципальных служащих, проведенному в трудах Е. Н. Волковой⁵³³, Л. М. Митиной⁵³⁴, А. И. Сухарева⁵³⁵, А. Р. Фонарева⁵³⁶, модель профессиональных компетенций муниципального служащего составлена перечнем основных характеристик, куда входят принципы, признаки и особенности, исходя из которых, муниципальная служба формирует требования к компетенциям муниципального служащего⁵³⁷.

Необходимо отметить, что все перечисленные модели профессионализма муниципальных служащих созданы на принципе перечисления того или иного набора компетенций, отражающих разнообразные формальные требования к власти к их управленческому и личностному потенциалу. Вместе с этим в этих моделях отсутствует структурный анализ компетентностей, позволяющий выделить те профессиональные качества, которые представляют собой базовые, неизменные способности и умения, а также вариативные характеристики,

⁵³²Хаидов С. Г. Теоретическая модель личностно-профессионального развития муниципальных служащих // Акмеология. 2016. С. 27-32.

⁵³³Волкова Е. Н. К вопросу о профессионально важных свойствах личности практического психолога // Актуальные проблемы практической психологии. Н.Новгород, 1994. С.13-18.

⁵³⁴Митина Л.М. Формирование профессионального самосознания учителя // Вопросы психологии. 1990. №3. С. 58-64.

⁵³⁵Кондаков И. М. , Сухарев А. В. Методологические основания зарубежных теорий профессионального развития // Вопросы психологии. 1989. С. 158–164.

⁵³⁶ Фонарев А. Р. Развитие личности в процессе профессионализации// Вопросы психологии. 2004. № 6. С. 54-62.

⁵³⁷ Москалев А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. 2(16). С. 64-70.

профессионализма, отличающие профессионализм социально-профессиональной группы муниципальных служащих. На наш взгляд, это позволяет сделать авторская модель профессиональных компетентностей муниципального служащего, которая выстроена с учетом проведенного анализа тех подходов и моделей профессионализма, которые существуют на сегодняшний день.

В рамках предлагаемой авторской модели факторами формирования профессионализма являются:

- управленческая деятельность в рамках муниципальной службы, которая отличается особенными чертами, связанными с ее прикладным характером, указывающим на то, что она применяется исключительно в целях обеспечения функций местного самоуправления;

- интеллектуальное содержание деятельности муниципальной службы, демонстрирующее, что управленческая деятельность, ориентированная на обеспечение управляемого процесса высокого качества не существует вне интеллектуальных усилий и творчества;

- информационность, указывающая, что эффективность принимаемых решений всегда связана с качеством информационного обеспечения;

- социально-педагогический характер, связанный с необходимостью принятия и реализации волевых решений и обязательных действий, требующих дисциплины, подчинения и исполнения, в первую очередь подчинения своего «Я», соотносящегося с общими целями деятельности муниципальной службы;

- коллективность, предполагающая, что любая социальная деятельность осуществляется только в коллективе и ориентируется на социальное взаимодействие в других коллективах и социальными группами;

- юридическая заданность, указывающая на необходимость осознания нормативно-правовых оснований для деятельности региональных и местных управленцев;

- комплексность, указывающая на то, что управление муниципальным образованием является сложным социальным комплексом взаимодействия между людьми, информационными потоками, техническими средствами и другими компонентами, сбалансированность которых придает всей социальной системе устойчивость и эффективность;

- существенным фактором, влияющим на формирование модели муниципального служащего в условиях современной России, являются требования к профессионализму муниципального служащего, представленные в образовательных стандартах Федеральных программ Высшего Профессионального Образования⁵³⁸.

Авторская модель муниципального служащего строится, прежде всего, на таких основных атрибутивных признаках, как обладание полным набором знаний в профессиональной сфере муниципальной службы, так и умений применять их на практике. Муниципальный служащий будет отвечать требованиям современного социума только при взаимосогласованности личностных целей и целей населения, которому он служит; если он будет соотносить степень ответственности за результаты своей профессиональной деятельности с качеством жизнедеятельности общества. При этом профессиональная деятельность должна приносить удовлетворение её процессом и результатом. Лишь при совпадении потребностей и интересов личности муниципального служащего с социальными условиями профессиональной деятельности можно говорить

⁵³⁸Портал Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fgosvo.ru/> (дата обращения: 09.07. 2019)

об устойчивом процессе профессионализации.

Согласно предлагаемой нами модели, муниципальная служба строится на следующих принципах: приоритет прав и свобод человека; равный доступ граждан на должности муниципальной службы; профессионализм и компетентность муниципальных служащих; стабильность муниципальной службы; ответственность за неисполнение должностных обязанностей; доступность информации о деятельности муниципальных служащих; единство требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации; учет исторических и иных местных традиций; социальная защищенность служащих; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

Признаками муниципальной службы, согласно авторской модели, является функционирование в пространстве публичной власти; наличие особых задач, направленных на обеспечение полномочий местного самоуправления, гарантией самостоятельности, которой она выступает; наличие многоуровневого подчинения с учетом федерального, регионального и местного уровней; стремление к обеспечению прав и свобод гражданина на территории муниципального образования; самостоятельное регулирование муниципальной службы с учетом федерального законодательства и своей нормативной базы; финансирование на основе местного бюджета.

Модель профессионализма муниципальных служащих является сложной структурой, составленной такими уровнями: как уровень компетентности, содержащий умения, соотносимые с характеристикой его личности, как субъекта деятельности; уровень компетентности, относящийся к области социального взаимодействия служащего; уровень компетентности, относящийся к различным видам социальной деятельности.

Структура модели профессионализма муниципальных служащих, согласно нашему мнению, представлена вариативными, то есть изменяющимися в зависимости от условий компетенциями, и базовыми, то есть неизменными компетенциями.

Вариативными компетенциями муниципального служащего являются общекультурные, общепрофессиональные и профессиональные компетенции. К общекультурным компетенциям муниципального служащего относятся владение основами философских знаний, формирующими его мировоззренческую позицию; основами исторических знаний, формирующими его гражданскую позицию; основами экономических и правовых знаний, формирующими деятельностное отношение к миру; основами коммуникации и знание языков, влияющими на способность осуществлять межличностное и межкультурное взаимодействие; самоорганизации и самообразования.

К общепрофессиональным компетенциям муниципального служащего относятся владение навыками, обеспечивающими поиск, анализ и применение в деятельности материалов нормативных и правовых документов; нахождение организационно-управленческих решений, оценки их последствий и готовности нести ответственность за их исполнение; проектирования организационных структур, участия в разработке программ, направленных на управление ресурсами, планирование и проведение мероприятий, распределения и делегирования полномочий; осуществление делового общения и публичных выступлений, ведения переговоров, совещаний, осуществление деловой переписки и поддержания электронных коммуникаций; составление бюджетных и финансовых отчетов; способность к решению стандартных задач профессиональной деятельности, основываясь на информационную и библиографическую культуру, информационно-коммуникационные

технологии и знание требований безопасности.

К профессиональным компетенциям муниципального служащего относятся способности к организационно-управленческой, информационно-методической, проектной, вспомогательно-технологической деятельности, организационно-регулирующей, исполнительно-распорядительной деятельности.

К организационно-управленческим способностям относятся такие умения, как определение приоритетов деятельности профессионала, куда входит разработка и исполнение управленческих решений, применение адекватных инструментов и технологий регулирования; владение основами теории мотивации, умение проводить аудит ресурсов и диагностировать состояние организационной культуры; применение основных экономических методов управления муниципальным имуществом, управление бюджетом в рамках муниципального учреждения; проведение оценки инвестиционной и финансовой активности муниципального учреждения.

В структуре информационно-методической деятельности необходимым является наличие таких умений, как разработка методических и справочных материалов по вопросам деятельности муниципальных служащих; владение навыком проводить количественный и качественный анализ экономических, социальных, политических условий деятельности муниципальных служащих; моделирование административных процессов и процедур в муниципальных органах; применение информационно-коммуникативных технологий; осуществление межличностных, групповых и организационных коммуникаций; этического взаимодействия в процессе служебной деятельности; владение базовыми технологиями влияния на общественное мнение.

В структуре проектной деятельности необходимым является наличие умений разработки социально-экономических проектов и программ развития, оценки экономических, социальных, политических, условий и последствий реализации муниципальных программ; использования современных методов управления проектами, определения рисков, управления результатами, применяя инновационные технологии; проектирования организационной структуры, осуществления распределения полномочий и ответственности.

В структуре вспомогательно-технологической деятельности необходимым является наличие умений ведения делопроизводства и документооборота в муниципальных учреждениях; осуществления технологического обеспечения служебной деятельности муниципальной службы; самоорганизации времени и ресурсов.

В структуре организационно-регулирующей деятельности необходимым является наличие умений участия в проектной деятельности; исполнения служебных обязанностей; участия в работе команды; ориентации в правовых и нормативных вопросах; определения параметров качества управления и администрирования; оценки соотношения планируемых результатов и затрачиваемых усилий, выявления отклонений и принятия корректирующих мер.

В структуре исполнительно-распорядительной деятельности необходимым является наличие умений планировать и организовывать деятельность муниципальных учреждений и организаций; владеть методами оказания муниципальных услуг для физических и юридических лиц; контролировать исполнение и качество принятых решений; уметь собирать и обрабатывать информацию о муниципальных организациях и учреждениях; разрабатывать и реализовывать проекты в сфере муниципального управления.

Однако, по нашему мнению, для построения полной и точной модели профессионализма современных муниципальных служащих тех компетенций, которые составляют вариативную часть, недостаточно, и ее необходимо дополнить компетенциями, особо значимыми в деятельности муниципальных служб. Значимость этих компетенций указывает на их «базовый» характер, который подчеркивает характеристики требований, отличающих муниципального служащего от государственного чиновника или представителя иных ведомств. В условиях современного стремления к стандартизации именно «базовые компетенции» должны стать основой профессионального стандарта муниципального служащего, так как именно они определяют уровень подготовки муниципальных служащих, необходимый для жизнедеятельности муниципальных образований.

Под базовыми компетенциями, необходимо понимать способности муниципального служащего, способствующие разрешению значимых социально-профессиональных задач, носящих универсальный характер на уровне возможностей муниципальной службы.

Наибольшее значение среди базовых профессиональных компетенций муниципальных служащих имеет когнитивная компетенция, которая требует наличия умений, отражающих способность к функциональной реализации:

- стратегического и тактического управления;
- объективной оценки ситуации;
- принятия решений и ответственности за их реализацию.

Большое значение имеет мотивационная компетенция, требующая от муниципальных служащих операционализации компетенций, определяющих эффективную самореализацию, таких как: ориентация на результат; стремление к непрерывному развитию и саморазвитию; способность к адекватной самооценке.

Также значима ценностно-смысловая компетенция профессионализма муниципальных служащих, которая операционализирует умения, отражающие такие способности муниципальных служащих, как: гражданственность мировоззрения; толерантность; ориентация на служение населению.

Не менее важна поведенческая компетенция, операционализирующая умения, отражающие определенные стандарты поведения, такие как: демократичность поведения; следование социальным стандартам и требованиям служебной этики; эффективная коммуникация.

Таким образом, разрабатываемая нами модель профессионализма муниципальных служащих существенно отличается от предшествующих моделей тем, что она создается на основании выделения комплекса базовых компетентностей, включая когнитивную, управленческую, ценностно-смысловую, поведенческую компетенции, что позволит более точно идентифицировать его компетентностную составляющую. Каждая из перечисленных компетенций, на наш взгляд, носит социально-профессиональный характер, так как возникает на базе социальной активности и нацеливает на обеспечение успешной адаптации служащего к социальным условиям жизни и успешной профессиональной деятельности.

При этом необходимо отметить, что содержанием комплекса компетентностей муниципального служащего, таких как когнитивная, мотивационная, ценностно-смысловая компетенция и поведенческая компетенция является синтезирующая их наиболее общие характеристики, социально-профессиональная компетентность, которая, представляет собой основание профессиональной подготовки муниципального служащего.

Социально-профессиональная компетентность муниципальных служащих, являющаяся основой профессионализма данной социальной группы, напрямую влияет на эффективность деятельности органов самоуправления, реализацию их стратегических целей и задач. В системе местного самоуправления социально-профессиональная компетентность представляет собой интегративное личностное качество муниципальных служащих, подразумевающее наличие у них знаний, умений, навыков, способностей, формирующихся в процессе социальной адаптации и позволяющих им адекватно и быстро реагировать на происходящие в обществе события и эффективно взаимодействовать с социальным окружением.

Со своей стороны структура самой социально-профессиональной компетенции включает в себя набор наиболее общих профессиональных знаний и личностных характеристик, которые реализуются в виде специфических умений муниципальных служащих, нацеленных на практическое воздействие на жизнедеятельность в рамках муниципальной территории. Таким образом, социально-профессиональная компетентность содержит в своей структуре все иные профессиональные компетентности и представляет интегративное системное качество служащего самоуправления, являющееся моделью профессионализма муниципального служащего.

Социально-профессиональная компетентность интегрирует разнообразные умения, что позволяет муниципальным служащим эффективно решать конкретные социальные проблемы, связанные с их профессиональными обязанностями. Понятие социально-профессиональной компетентности означает наличие способности сотрудника к самостоятельному и эффективному решению различных проблемных ситуаций, возникающих в процессе его деятельности, а также

в процессе взаимодействия с окружающими людьми. Поэтому, выделение социально-профессиональной компетентности в качестве основной, позволяет раскрыть ее комплексный характер и конкретизировать содержание понятия «профессионализм муниципальных служащих».

Это понятие означает личностные аспекты осознания отношений «Я» – общество, умения выбирать нужные социальные ориентиры и ценности и в соответствии с ними организовать свою деятельность. Кроме этого данное понятие является выражением определенного уровня адаптивных возможностей личности к необходимости выполнения определенной для нее социальной роли. Социально-профессиональная компетентность может быть представлена как социальный опыт человека, адекватный определенной системе социального взаимодействия, которая обеспечивает ему возможности профессиональной самореализации. При этом социально-профессиональная компетентность выступает в качестве мастерства овладения определенным общественно-историческим и социальным опытом, ставшим источником ее развития. В этом смысле, она представляет собой целостное интегративно-личностное качество, обуславливающее успех развития личности, итогом которого видится формирование таких взаимосвязанных качеств, как самость и социумность человека.

Таким образом, структуру модели профессионализма муниципальных служащих составляют вариативные способности и умения и базовые компетенции, которые выделены, исходя из предложенных критериев и показателей профессионализма муниципальных служащих. Базовая, инвариативная часть модели совершенствования профессионализма муниципальных служащих в рамках компетентного подхода обеспечивает освоение профессионального коллективного знания (наличие знаний о профессии, наличие профессиональных знаний, умение

применять имеющиеся знания в практической деятельности), как вхождение в данную профессиональную группу. Вариативная часть совершенствования профессионализма, представляющая собой социально-коммуникационные компетенции, развивается посредством проектных технологий, социальных коллабораций и инициатив по развитию местного самоуправления. В интегрированном виде данные компетенции представляют собой социально-профессиональную компетентность, как интегративное личностное качество муниципального служащего. Социально-профессиональная компетентность муниципальных служащих, являющаяся основой профессионализма данной социально-профессиональной группы, влияет на эффективность деятельности органов самоуправления, реализацию их стратегических целей и задач. Она обуславливает возможность успешной адаптации муниципального служащего к обществу, в условиях которого он осуществляет свою деятельность.

Заключение к главе III

Анализ философских предпосылок совершенствования профессионализма муниципальных служащих позволяет сделать вывод о профессионализме муниципальных служащих как сложном социально-психологическом явлении, с одной стороны, заданным определенными положениями институционального, деятельностного и системного подходов, с другой – характером каждой отдельной личности. Согласно институциональному подходу сущность профессионализма муниципальных служащих оценивается как атрибут, характеризующий муниципальную службу как устоявшийся социальный институт. Исходя из деятельностного подхода, сущность профессионализма муниципальных служащих связана с осуществляемой данной социально-профессиональной группой профессиональной деятельностью. Системный анализ определяет

социально-философскую природу профессионализма муниципальных служащих исходя из социально-профессиональной деятельности, в рамках психологической системы личности и общественной метасистемы. Согласно системному подходу совершенствование профессионализма муниципальных служащих представляет собой процесс овладения социально-философскими идеями, практическими умениями, навыками и видами деятельности, связанными с функциями муниципального управления.

На формирование профессионализма муниципальных служащих оказывают существенное влияние объективные обстоятельства, выступающие в роли социальных детерминант развития. Трехуровневый комплекс детерминант включает:

- профессиональные нормы деятельности муниципальной службы, включающие нормативно-правовое и информационно-технологическое обеспечение процесса управления развитием профессионализма муниципальных служащих; кадровую политику, основанную на признании необходимости профессионального развития муниципальных служащих с применением инновационных разработок в сфере технологии управления кадровыми процессами;

- внешние способы, нормативы, обеспечивающие социальные гарантии, ключевым детерминантом среди которых является социокультурная модернизация, как рационализация всех направлений жизнедеятельности человека и общества, включая рационализацию труда и профессиональных умений муниципальных служащих, а также организационная культура, складывающаяся как система, в рамках которой происходит адаптация и социализация личности муниципального служащего к процессу деятельности;

- личностные профессиональные компетенции, саморегулирующие

детерминации, в том числе через систему образования, так как этот комплекс рефлексруется субъектами муниципальной политики и практики как целостный концепт управленческого комплекса, включающего способы, методы и процедуры регулирующего воздействия, направленного на достижение баланса государственных и местных интересов.

Развитие профессионализма муниципальных служащих в течение последних лет было одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Однако оценка результатов исследований кадрового потенциала муниципальной службы показала, что существующий уровень профессионализма муниципальных служащих не соответствует ожиданиям местных сообществ. Это обусловлено, прежде всего, несложившемся восприятием муниципальной службы в общественном сознании как вида социально-профессиональной деятельности, отвечающего атрибутивным признакам профессии. А также отсутствием сформированного образа муниципального служащего в контексте проектирования новых норм и положительной коннотации; отсутствием образцов и стандартов вхождения в профессиональное сообщество и деятельности внутри него посредством общественных санкций.

Структуру модели профессионализма муниципальных служащих составляют вариативные способности и умения и базовые компетенции, которые выделены, исходя из предложенных критериев и показателей профессионализма муниципальных служащих. Базовая, инвариативная часть модели совершенствования профессионализма муниципальных служащих в рамках компетентного подхода обеспечивает освоение профессионального коллективного знания (наличие знаний о профессии, наличие профессиональных знаний, умение применять имеющиеся знания

в практической деятельности), как вхождение в данную профессиональную группу. Вариативная часть совершенствования профессионализма представляет собой социально-коммуникационные компетенции, развивающиеся посредством проектных технологий, социальных коллабораций и инициатив по развитию местного самоуправления. В интегрированном виде данные компетенции представляют собой социально-профессиональную компетентность, как интегративное личностное качество муниципального служащего. Социально-профессиональная компетентность муниципальных служащих, являющаяся основой профессионализма данной социально-профессиональной группы, влияет на эффективность деятельности органов самоуправления, реализацию их стратегических целей и задач. Она обуславливает возможность успешной адаптации муниципального служащего к обществу, в условиях которого он осуществляет свою деятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие представлений о профессионализме муниципальных служащих шло по направлению от социально-утопических концепций, считавших основой профессионализма универсальные принципы и закономерности развития, к прагматическим представлениям о профессионализме служащих, как факторе эффективности местного самоуправления. Итогом развития стало признание того, что уровень профессионализма муниципальных служащих зависит от субъективного отношения каждого из них к своим должностным обязанностям, которое выражается в их способности отражать реальное положение дел, быть открытым внешней среде, учитывать влияние всех действующих факторов, быть эффективным и результативным в социальной действительности.

Основные аспекты и особенности развития профессионализма муниципальных служащих являются предметом научного и общественного обсуждения. Властный, юридический, экономический дискурсы объединяет идея строгого соблюдения требований государства к профессиональному уровню служащих, который, должен соответствовать изменяющимся условиям конъюнктуры власти, законодательства и рынка. Обобщающей идеей культурологического, социологического, психологического и педагогического дискурса является совершенствование профессионализма муниципальных служащих на протяжении всей социально-профессиональной деятельности. Вместе с тем, на уровне общественного сознания эти идеи практически не обсуждаются, в дискурсе средств массовой информации можно наблюдать либо ангажированный взгляд на функционирование муниципальных служб и профессиональный уровень их служащих, либо их негативное

восприятие. Совокупность выделенных дискурсов доказывает наличие двух парадигмальных подходов к системе управления муниципалитетами: остаточные, но усиливающиеся модели вертикального управления и формирующиеся инновационные модели системы местного самоуправления. Эта специфика деятельности муниципального служащего и его отношение к сложившейся ситуации формирует качество профессионализма.

Современным общественно-научным дискурсом признается произошедшая трансформация сущности местного самоуправления, послужившая причиной генезиса модели профессионализма муниципальных служащих. Развиваясь в направлении от рациональной до компетентностной модели, профессионализм муниципальных служащих стал рассматриваться как интегративное качество личности, способность осуществлять социально и нормативно заданные функции с профессиональной надежностью в условиях дисфункции системы управления. Согласно содержанию современного общественно-научного дискурса основу социальной модели профессионализма муниципальных служащих представляет оптимальный набор компетенций, обеспечивающий эффективность деятельности муниципалитета на уровне, требуемом местным сообществом. Построение отечественной социальной компетентностной модели профессионализма муниципальных служащих требует учёта как имеющихся социокультурных традиций, так и современных тенденций развития общества, а также отхода от формального набора компетенций, не обеспечивающего их функциональной определенности в условиях наличия двойственных парадигм в системе управления.

В России становление социально-профессиональной группы муниципальных служащих определялось конъюнктурой центральной

власти, реформы которой влияли как на развитие группы, так и на ее кризисы. Периоды позитивных сдвигов сменялись попытками вернуть структуру внутригосударственного управления в состояние, когда местное самоуправление понималось как инструмент решения задач, поставленных центральным правительством. В то же время, необходимо отметить, что увеличение роли центральной власти не вело к полному уничтожению местного самоуправления. Зачастую, смена тенденций, направленных на централизацию власти и ее регионализацию, говорила еще и о процессах поиска компромисса между верховной властью и ее территориальными подразделениями. Государство всегда понимало необходимость местного самоуправления и осознанно стремилось создавать и развивать систему власти, осуществляемой народом, особенно в кризисные для себя периоды. С другой стороны, развитие данной социально-профессиональной группы зависело от усилий местного сообщества, которое на протяжении всей истории пыталось использовать особые организационные формы, принципы и методы работы, формировать профессиональную культуру, институционализировать каналы рекрутирования и мобильности.

В начале 90-х гг. XX в. муниципальная служба понималась, как один из важнейших инструментов народовластия, который не входил в систему государственной власти. Однако в последующие годы она стала представляться как форма участия народа в управлении государством, представляющая собой органическую часть политической и государственной системы управления. Муниципальная служба стала пониматься как один из социальных инструментов, используемых властью для обеспечения гармонии в отношениях между органами власти и гражданским обществом. В результате были существенно изменены требования к муниципальным служащим, которые стали признаваться исполнителями не только коммуникативных, нормативных и публичных,

но и управленческих функций. С этого времени для муниципальных служащих ключевым вопросом функционирования стала проблема профессионализации, что потребовало разработки концептуальных основ профессионализма.

Современные политические и экономические реформы, происходящие в России, потребовали концептуальных изменений в подходах к формированию профессионализма, в связи с чем практическое значение приобретает задача освоения и адаптации передового опыта зарубежных стран, имеющих глубокие исторические традиции местного самоуправления. Зарубежный опыт показал, что достижение эффективного управления социальными процессами требует законодательного закрепления непрерывной системы подготовки и переподготовки кадров, а также создания особой мотивационной среды, обусловленной экономической и финансовой независимостью территорий.

Анализ философских предпосылок совершенствования профессионализма муниципальных служащих позволяет сделать вывод о профессионализме муниципальных служащих как сложном социально-психологическом явлении, с одной стороны, заданным определенными положениями институционального, деятельностного и системного подходов, с другой – характером каждой отдельной личности. Согласно институциональному подходу сущность профессионализма муниципальных служащих оценивается как атрибут, характеризующий муниципальную службу как устоявшийся социальный институт. Исходя из деятельностного подхода, сущность профессионализма муниципальных служащих связана с осуществляемой данной социально-профессиональной группой профессиональной деятельностью. Системный анализ определяет социально-философскую природу профессионализма муниципальных служащих исходя из социально-профессиональной деятельности, в рамках

психологической системы личности и общественной метасистемы. Согласно системному подходу совершенствование профессионализма муниципальных служащих представляет собой процесс овладения социально-философскими идеями, практическими умениями, навыками и видами деятельности, связанными с функциями муниципального управления.

На формирование профессионализма муниципальных служащих оказывают существенное влияние объективные обстоятельства, выступающие в роли социальных детерминант развития. Трехуровневый комплекс детерминант включает:

- профессиональные нормы деятельности муниципальной службы, включающие нормативно-правовое и информационно-технологическое обеспечение процесса управления развитием профессионализма муниципальных служащих; кадровую политику, основанную на признании необходимости профессионального развития муниципальных служащих с применением инновационных разработок в сфере технологии управления кадровыми процессами;

- внешние способы, нормативы, обеспечивающие социальные гарантии, ключевым детерминантом среди которых является социокультурная модернизация, как рационализация всех направлений жизнедеятельности человека и общества, включая рационализацию труда и профессиональных умений муниципальных служащих, а также организационная культура, складывающаяся как система, в рамках которой происходит адаптация и социализация личности муниципального служащего к процессу деятельности;

- личностные профессиональные компетенции, саморегулирующие детерминации, в том числе через систему образования, так как этот комплекс рефлексруется субъектами муниципальной политики и

практики как целостный концепт управленческого комплекса, включающего способы, методы и процедуры регулирующего воздействия, направленного на достижение баланса государственных и местных интересов.

Развитие профессионализма муниципальных служащих в течение последних лет было одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Однако оценка результатов мониторингов кадрового потенциала муниципальной службы показала, что существующий уровень профессионализма муниципальных служащих не соответствует ожиданиям местных сообществ. Это обусловлено, прежде всего, несложившемся восприятием муниципальной службы в общественном сознании как вида социально-профессиональной деятельности, отвечающего атрибутивным признакам профессии. А также отсутствием сформированного образа муниципального служащего в контексте проектирования новых норм и положительной коннотации; отсутствием образцов и стандартов вхождения в профессиональное сообщество и деятельности внутри него посредством общественных санкций.

Структуру модели профессионализма муниципальных служащих составляют вариативные способности и умения и базовые компетенции, которые выделены, исходя из предложенных критериев и показателей профессионализма муниципальных служащих. Базовая, инвариативная часть модели совершенствования профессионализма муниципальных служащих в рамках компетентного подхода обеспечивает освоение профессионального коллективного знания (наличие знаний о профессии, наличие профессиональных знаний, умение применять имеющиеся знания в практической деятельности), как вхождение в данную профессиональную группу. Вариативная часть совершенствования

профессионализма, представляющая собой социально-коммуникационные компетенции, развивается посредством проектных технологий, социальных коллабораций и инициатив по развитию местного самоуправления. В интегрированном виде данные компетенции представляют собой социально-профессиональную компетентность, как интегративное личностное качество муниципального служащего. Социально-профессиональная компетентность муниципальных служащих, являющаяся основой профессионализма данной социально-профессиональной группы, влияет на эффективность деятельности органов самоуправления, реализацию их стратегических целей и задач. Она обуславливает возможность успешной адаптации муниципального служащего к обществу, в условиях которого он осуществляет свою деятельность.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Абдураимов Э. Р., Аджимет Г. Х. Конкурентные преимущества ведущих зарубежных и российских ТНК // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. 2019. № 1(63). С. 24-30.

2. Абрамов Р. Н., Груздев И. А., Терентьев Е. А. Академический профессионализм в эпоху перемен: ролевые субидентичности и трансформация бюджетов времени // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 6 (130). С. 136-152.

3. Авдеева И. О. Психолого-акмеологические критерии профессионализма муниципальных служащих в социальной сфере // Теория и практика общественного развития. 2014. № 13. С. 64-66.

4. Агранат Д. Л., Лихачев М. В. Институционализация муниципальной службы // Международное публичное и частное право. 2012. № 3. С. 20-22.

5. Азгальдов Г. Г., Костин А. В. Квалиметрия и бизнес // Менеджмент инноваций. 2011. №4(16). С.284-296.

6. Айвазян С. С. Компетенция исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как субъектов государственного управления // Ленинградский юридический журнал. 2013. С. 186-198.

7. Аксенова А. А. Управление кадровым потенциалом муниципальной службы в современных условиях // Молодой ученый. 2017. №22. С. 234-237.

8. Алексеева А. А., Жучкина О. С. Объективные и субъективные критерии выделения среднего класса в стратификационной структуре современного российского общества // Известия тульского государственного университета. 2016. С. 58-69.

9. Алиев Т. Аттестация как одно из направлений совершенствования профессионализма муниципальных служащих // Власть. 2008. № 3. С. 28-33.
10. Алисова Л. Н., Захарова Е. А. Профессионализация муниципальных кадров в деятельности органов местного самоуправления: итоги социологического исследования // Теория и практика общественного развития. 2018. 4. (122). С. 9-13.
11. Алпатов Е. А. Компетентностно-профессиональная модель государственного служащего топ-уровня // Учет и статистика. 2017. С. 91-84.
12. Андреева И. А., Данилов И. П. Применение модели компетенций в управлении персоналом // Вестник Чувашского университета. 2014. № 1. С. 214-328.
13. Андриченко Л. В. Муниципальная служба в Российской Федерации // Журнал Российского права. 2008. С.12-22.
14. Анимица Е. Г. Трудная дорога к муниципальной службе // Региональное управление и кадровая политика: проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы. Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 194-197.
15. Анисимов Е. В. Женщины у власти в XVIII веке как проблема // Вестник истории, литературы, искусства. М.: Собрание; Наука, 2005. С. 328-335.
16. Ансофф И. Стратегический менеджмент: монография. СПб.: Питер, 2009. С. 100-131.
17. Антошина Н. М. Основные тенденции развития современного кадрового состава на государственной службе // Власть. 2011. №2. С. 97-100.

18. Антошина Н. М. Кадровая политика на государственной службе: монография. Саратов: Изд-во Поволжской академии государственной службы им.П.А.Столыпина, 2010. 300 с.
19. Арджирис К. Организационное научение: монография. М.: ИНФРА-М, 2004. 563 с.
20. Аристотель. Афинская полития: монография. М.-Л.: Соцэкгиз, 1936. 198 с.
21. Астахов Ю. В. Кадровое обеспечение устойчивого развития муниципальных образований в первом и втором десятилетиях XXI: монография. Белгород: «Эпицентр», 2000., 2015.368 с.
22. Атаманчук Г. В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности: монография. М.: Славянский диалог, 1996. 223 с.
23. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: монография. М.: Омега-Л, 2010. 525 с.
24. Атнашев Т. М. Самоотверженные чиновники? Факторы высокой мотивации государственных служащих // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 149-164.
25. Ахсалба А. Г. Самообразование менеджеров по гостеприимству: условия, возможности, связь с корпоративной стратегией // Актуальные проблемы современной науки. 2007. № 2. С. 47-50.
26. Бабинцев В. П. Региональная система развития кадров государственной и муниципальной службы // Образовательная политика. 2006. №4. С.13-15.
27. Бабинцев В. П., Давтян Д. В. Гражданский контроль в практике местного самоуправления: социокультурный аспект // Власть. 2016. №2. С. 29-34.
28. Бабинцев В. П., Захаров В. В. Стратегия развития кадров // Служба кадров и персонала. 2006. №6. С. 28-32

29. Бабичев И. В. Актуальные тенденции муниципальной реформы // Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика. Материалы к совместному заседанию Совета по местному самоуправлению при СФ ФС РФ и Совета по местному самоуправлению при Председателе ГД ФС РФ. М.: Совет Федерации, 2016. С. 65-81.

30. Бабун Р. В. Местное самоуправление: тенденции и перспективы: сборник научных трудов, посвященный юбилею автора. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2014. 212 с.

31. Багдасарьян И. С. Проектное управление в социально-экономическом развитии России // Экономический рост: факторы эффективности развития. Пенза: наука и просвещение. 2017. С. 31-37.

32. Байденко В. И. Компетенции в профессиональном образовании (к освоению компетентностного подхода) // Высшее образование в России. 2004. № 11. С. 3-13.

33. Бакунин М. Бог и государство: монография. М.: Типография Издательской Комиссии Московского Совета Солдатских Депутатов, 1917. 62 с.

34. Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Этика и этос воспитания

Тюмень: НИИ ПЭ, 2002. 256 с.

35. Балужева И. В. Местное управление в Российской Федерации: централизация или децентрализация // Власть. 2017. № 12. С. 29-32.

36. Барабашев А. Г., Клименко А. В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 36-72.

37. Барбаков Г. О., Валикина Ю. Р. К проблеме совершенствования системы дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 9 (364). Вып. 36. С. 112-117.
38. Барциц И. Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журнал Российского права. 2008. № 6 (138) С. 21-31.
39. Барциц И. Н. Актуальные вопросы развития муниципальных образований: монография. М.: Изд-во РАГС, 2008. 48 с.
40. Басова В. М. Формирование социальной компетенции сельских школьников: дисс. канд. пед. наук: 13.00.01. Ярославль, 2004. 472 с.
41. Батычко В. Т. Классификация принципов гражданского процессуального права // Известия Южного Федерального университета. Юридическая наука и технологии. 2010. С. 132-137.
42. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление // Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. 760 с.
43. Бейлина Н. С. Сущность понятия «социальная компетентность» // Вестник Череповецкого государственного университета. 2011. № 3-32. Т. 2. С. 97-99.
44. Белоусов С. А. Система российского законодательства: трехуровневая вертикальная субординация // Известия Саратовского университета. 2015. Т. 15. Вып. 4. С. 425-429.
45. Белоцерковец Н. И. Формирование социальной компетентности детей 3-7 лет в условиях открытого дошкольного образовательного учреждения: автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01. Ставрополь, 2002. 18 с.

46. Беляева М. В. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Молодой ученый. 2018. №3. С. 61-64.
47. Беляева Т. Б. Модель социальной компетентности // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2005. № 31. С. 8-12.
48. Бенвенист Э. Общая лингвистика: монография. М.: Прогресс, 1974. 446 с.
49. Бердюгин С., Макаров Э. Новый обучающий проект // Служба кадров. 2006. №3. С. 63 – 65.
50. Бирюкова Г. М., Лебединская Ю. К. Профессионально-коммуникативная компетентность как имиджевый фактор российских госслужащих // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. 2010. № 12 (70). С. 15-29.
51. Богачев О. А. Оценка результатов и эффективности внутрифирменного профессионального обучения работников // Вестник Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный агроинженерный университет им. В. П. Горячкина». 2010. № 4. С. 76-80.
52. Богдан Н. Н., Бушуева И. П. Управление непрерывным профессиональным развитием государственных гражданских служащих: монография. Новосибирск: СибАГС, 2014. 227 с.
53. Богданов А. А. Тектология: монография. М.: Экономика, 1989. 304 с. + 351 с.
54. Бодров В. А. Психологический стресс. Развитие и преодоление: монография. М.: Персэ, 2006. 528 с.
55. Бондалетов В. В., Суняйкина И. С. Теоретические и практические подходы к формированию профессиональной компетенции

муниципальных служащих // Материалы Ивановских чтений. 2017. 2–1 (12). С. 59–65.

56. Борисов Е. Прежде чем учить руководителей // Служба кадров. 2007. №1. С. 51-54.

57. Бояринова И. В., Начкебия М. С., Шаповал Ж. А. Диагностика профессиональных компетенций муниципальных служащих // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. С. 32-35.

58. Браткова В.В. Государственное управление в сфере высшего образования: приоритетные направления // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 14. С. 159-164.

59. Букина Н. Неформальный подход к обучению // Служба кадров. 2007. №3. С. 58-62.

60. Бураншина Н. А., Иванова Н. Л. Человеческий капитал муниципального образования: понятие и структура // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, управление, право. 2011. 4 (17). С. 160-169.

61. Бурдые П. Социология политики: монография. М.: Socio-Logos, 1993. 336 с.

62. Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2000. 221 с.

63. Бушуева И. П., Богдан Н. Н. К вопросу формирования личностно-профессиональных компетенций у будущих менеджеров государственного управления // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2016. 3 (23). С. 119-121.

64. Бюраева Ю. Г., Баянова Т. О. Ресурсный потенциал сельских территорий: повышение эффективности муниципального управления // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2. С. 161-166.
65. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С.149-161.
66. Васильчиков А. И.О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений: монография. СПб. : Тип. Эдуарда Праца, 1872. Т .3. 377 с.
67. Васютин Ю. С. Кадры государственной и муниципальной службы: проблемы политологической подготовки и переподготовки // Среднерусский вестник общественных наук №2. 2016. С. 71-78.
68. Вебер М. Избранные произведения: монография. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
69. Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма: монография. М.: Ист-Вью, 2002. 352 с.
70. Вебер М. Политика как призвание и профессия (избранные произведения): монография. М. Прогресс,1990. С. 644-706.
71. Веблен Т. Теория делового предприятия. М.: «Дело», 2007. 288 с.
72. Веснин В.Р. Управление персоналом. Теория и практика: монография. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. 282 с.
73. Викулина М. П., Колпакова Е. Г., Назаренко Н. Н. Развитие профессионально-личностного потенциала государственных служащих в современной России: материалы межвузовской научно-практической конференции «Профессиональные компетенции государственных служащих: формирование и развитие». Воронеж: Научная книга, 2016. С.

228–235.

74. Войтович В.Ю. Местное самоуправление – конституционно-правовая основа становления гражданского общества в России // Вестник Удмуртского университета. 2005. № 1. С. 3-21.

75. Волкова Е.Н. К вопросу о профессионально важных свойствах личности практического психолога // Актуальные проблемы практической психологии. Н.Новгород, 1994. С.13-18.

76. Волкова Н. Стандарты профессиональной компетентности // Стандарты и качество. 2011. № 3. С. 48-50.

77. Воронова К. А. Причины появления и сущность концепции «новый государственный менеджмент» // Государственное и муниципальное управление в XXI веке. 2016. № 23. С. 7-12.

78. Воронцов С. А., Понеделков А. В., Усманов Р. Х. Роль и влияние административно-политических элит в процессе обеспечения национальной безопасности на Юге России // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014. № 2 (39). 11. С. 234-244.

79. Выдрин И. В., Эмих В. В. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2017. Т. 17. Вып. 2. С. 71-99.

80. Габов А. А. Централизация и децентрализация: проблемы понятий // Вестник КрасГАУ. 2013. №2. С. 127-133.

81. Гайдукова И. Б. Основные компетенции личной эффективности руководителя // Актуальные проблемы социально-гуманитарного и научно-технического знания. 2014. № 2 (3). С. 16–18.

82. Галий Е. А., Хуссамов Р. Р. Модель «интегральная оценка компетенций муниципальных служащих» // Вестник НГИЭИ. 2017. № 7 (74). С. 72-80.

83. Ганопольский М. Н. Антропология организация: инверсивный подход // Известия высших учебных заведений. 2017. С. 7-10.
84. Гельман В. Я. Реформа власти в городах России: мэры, сити-менеджеры и местная демократия // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №6. С.143-152.
85. Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Реформа местной власти в городах России, 1991-2006: монография. СПб.: Норма, 2008. 368 с.
86. Гегель. Философия права: монография. М.: Мир книги, 2007. 464 с.
87. Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации: монография. М.: Академический проект, 2003. 528 с.
88. Гилбрет Ф. Азбука научной организации труда и предприятий: монография. М. «Вся Россия», «Бюро стандартизации», 1923. 55 с
89. Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления: монография. М.: Славянский диалог, 1996. 224 с.
90. Глинский Б. М. О японском опыте управления // Проблемы теории и практики управления. 1989. № 41. С. 58-60.
91. Гребенникова А. А., Масляков В. В. Некоторые вопросы повышение профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования Центральной России. 2017. 1 (2). С. 16-21.
92. Головаха Е. И. Жизненная перспектива и профессиональное самоопределение молодежи: монография. Киев: Наукова думка, 1998. 326 с.
93. Голубева И. В. Деятельность органов местного самоуправления: профессионализм в отражении общественного мнения // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 1(18) С. 23-27.

94. Гольцев В. А. Государство и самоуправление: монография. М.: Типо-литография И. Н. Кушнерев и К°, 1882. 44 с.
95. Горб В. Г. Методологические трудности реализации профессиональных стандартов подготовки государственных и муниципальных служащих // Вопросы управления. 2014. С. 243-248.
96. Горожанин В. Понятие и особенности правового статуса субъектов 1 местного управления в Российской Федерации // Муниципальное право. 1998. № 4. С. 2-3.
97. Градовский А. Д. Собр. Соч. в 9-ти т. СПб., 1904. Т. 9. С. 30-31.
98. Гранберг А.Г., Чернышов А.А. Задача оптимального территориального планирования «Запад-Восток» // Известия СО АН СССР. Серия общественных наук. 1970. №6. Вып. 2. С. 75-87.
99. Гребенникова А. А. Масляков В. В. Некоторые вопросы повышения профессионализма муниципальных служащих // Гуманитарные исследования центральной России. 2017. № 1 (2). С. 16-21.
100. Греймас А., Курте Ж. Семиотика. Объяснительный словарь теории языка // Семиотика. М.: Радуга, 1983. С. 483-550.
101. Гренчикова А., Петрушова Д. Подготовка молодых специалистов // Управление персоналом. 2004. №12 (98). С.63-65.
102. Гречкин А. В. Особенности японской системы управления персоналом переход к новым формам найма служащих // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2007. № 4 (39) С. 98 – 100.
103. Григорян А. С. К вопросу о правовой природе принципа субсидиарности // LegalConcept. 2016. № 3(32) С. 139-145.
104. Грызунова Г. В. Культуроцентричная модель профессиональных компетенций государственного служащего в контексте

его жизненных сил и жизненного пространства // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 8 (156). С. 159-174.

105. Данилаев Д. П., Маливанов Н. Н. Практика повышения эффективности кадрового обеспечения предприятий при оптимизации затрат // Организатор производства. 2017. Т. 25 № 2. С. 56-67.

106. Дахин А., Семенов Е., Стрелков Д. Нижегородская область в ситуации конфликта элит: основные тенденции, прогнозные гипотезы, оценки // Региональная политика 2016: сборник статей и аналитических докладов. М.: Грифон. 2017. С. 235-244.

107. Делягин М.Г. Финансовый кризис как первый этап кризиса глобализации: фундаментальные изменения человечества? // Трансформации культуры в глобальном информационном обществе. М., 2009. 345 с.

108. Демидов А. Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 15 (48). С. 45-51.

109. Демина Н. В. Сущность и содержание отбора персонала как функции кадрового менеджмента // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2008. № 12. С. 60-72.

110. Демина А. А. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты. М.: Книгодел, 2004. 560 с.

111. Деминг Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами: монография. М.: «Альпина Паблишер», 2011. 400 с.

112. Деркач А. А. Акмеологические основы развития профессионала: монография. М.: Изд-во МПСИ; Воронеж: НПО МОДЭК, 2004. 752 с.

113. Деркач А. А., Степнова Л.А. Развитие аутопсихологической компетентности государственных служащих: монография. М.: РАГС, 2003. 297 с.
114. Дзанагова Т. Я. Роль кадровых служб муниципальных образований в вопросах повышения профессионализма служащих // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. Вып. № 19. С. 155-159.
115. Дильтей В. Предпосылки или условия сознания либо научного познания // Вопросы философии. 2001. № 9. С. 124-125.
116. Древаль И. В., Москвина А. Ю. Необходимость развития деловых и личностных качеств государственных и муниципальных служащих в целях успешной реализации административной реформы // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2007. № 3 (27) С. 28-33.
117. Дрыгина Н. Н. Государственные служащие как социально-профессиональная группа // Молодой ученый. 2015. №6. С. 526-530.
118. Дидро Д. Сочинения: монография. М.: Мысль, 1986. Т. 1. 592 с.
119. Доронина И. В. Факторы формирования мотивации учения при подготовке специалистов // Образование и общество. 2007. № 2. С. 32-44.
120. Друкер П. Энциклопедия менеджмента. СПб.: Питер, 2003. 416 с. С. 8.
121. Дуракова И. Б. Управление персоналом: отбор и найм. Исследование зарубежного опыта: монография. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2017. 160 с.
122. Дуракова И. Б. Эволюция службы персонала // Кадровик. 2006. № 7. С. 26-29.

123. Дурцева А.Г. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Вестник Челябинского государственного университета. 2014, №24 (353). С. 44-46.

124. Дурцева А. Г. Проблемы профессионального развития муниципальных служащих // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2015. С. 166-169.

125. Дьюи Дж. Общество и его проблемы: монография. М.: Идея-Пресс, 2002. 160 с.

126. Дюркгейм Э. Социология. Её предмет, метод, предназначение. М.: Канон, 1995. 352 с.

127. Емельянова Е. А. Некоторые аспекты оценки профессионализма муниципальных служащих // Ученые записки Сахалинского государственного университета. 2009. № 1 (5). С. 114-116.

128. Ермаков В. М. К вопросу о сущности и содержании понятия «социальная эффективность государственного и муниципального управления» // Государство и общество: вчера, сегодня, завтра. 2011. № 7 (1). С. 80–95.

129. Жариков Е. С. Психология управления. Книга для руководителя и менеджера по персоналу: монография. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 2002. 360 с.

130. Жукова Е. А. Профессионализм: социально-философский аспект : дис. ... канд. филос. наук. Томск, 2002. С. 51–52.

131. Жулин А. Б., Клименко А. В. Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 123-150.

132. Забнева Э. И. Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих // LogosetPraxis. 2014. 1 (21). С. 41-45.

133. Забнева Э. И. Проблемы профессионализации муниципальных служащих в условиях транзитивного общества // Социум и власть. 2015. № 4. (54). С. 24-29.

134. Забнева Э. И. Особенности профессионализации муниципальных служащих в социально-историческом контексте (по материалам сравнительного социологического исследования) // Известия Саратовского университета. 2016. Т. 16. Вып. 1. С. 12-15.

135. Забнева Э. И. Местное самоуправление в контексте российского государства // Фундаментальные аспекты психического здоровья. 2018. № 4. С. 59-61.

136. Забнева Э. И. Социально-философская природа управления профессионализмом муниципальных служащих // Философия и культура. 2019. № 3. С. 13-16.

137. Завалишина Д. Н. Практическое мышление. Специфика и проблемы развития. М.: Институт психологии РАН, 2005. 132 с.

138. Зазулина М. Р. Кадровый потенциал муниципальной реформы в российском селе // Никоновские чтения. 2013. С. 64-66.

139. Зазыкин В. Г. Об особенностях изучения акмеологического объекта и работы с ним // Акмеология. 2012. №3 (43). С. 20-25.

140. Загряцков М. Д. Что такое муниципальный социализм?: монография. М.: Начало, 1917. 32 с.

141. Зайнашева З. Г. , Мешкова Н. Г. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в современных условиях // Вестник университета. 2015. № 6. С. 29-32.

142. Зайцева Е. В., Воробьева А.С. Профессиональное развитие муниципальных служащих как важный фактор успешной деятельности органов местного самоуправления // История науки и техники в современной системе знаний. Екатеринбург, 2016. С. 63-67.

143. Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства // Российская юстиция. 2006. № 6. С. 50-71.

144. Заруба Н. А. Кадровый потенциал органов муниципального управления: тенденции развития // Учим управлять и учимся управлять. 2016. С. 54-62.

145. Захарова Е. А. Профессионализация, как фактор формирования имиджа местного самоуправления // Теория и практика общественного развития. 2013. № 8. С. 78-82.

146. Зеер Э. Ф. Психология профессионального развития: монография. М.: ИЦ Академия, 2007. 240 с.

147. Зеер Э. Ф. Идентификация универсальных компетенций выпускников работодателем // Высшее образование в России. 2007. № 11. С. 39-46.

148. Зимняя И. А. Ключевые компетенции – новая парадигма результат образования // Эксперимент и инновации в школе. 2009. № 2. С. 7-14.

149. Зобкова Л. Д. Управление обучением и развитием персонала: опыт российских и зарубежных компаний // Современные исследования социальных проблем. 2017. Т. 8. № 9. С. 39-47.

150. Золин И. Е. Об особенностях и содержании государственного регулирования рынка труда на современном этапе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2016. № 1. С. 131-143.

151. Зотов В. В., Губанов А. В. Оценка деятельности государственных и муниципальных служащих в социальных сетях как элемент комплексной оценки эффективности // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 7, № 1(22). С. 148–156.

152. Зюзина Е. Б., Романовский А. А. Реформы местного самоуправления в современной России: теория и практика (на примере

Воронежской области) // Вестник Воронежского государственного университета. 2015. №2. С.66-70.

153. Иванов А. С., Михайлова О. В. История становления муниципальной службы в России // Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика. Курск: Университетская книга, 2016. С. 76-78.

154. Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальное управление: монография: М.: Инфра, 2006. 718 с.

155. Иванова Л. Н. Психотехника личностного профессионально-значимого роста: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.01. М., 1996. 128 с.

156. Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления – жизненно важная проблема сохранения российской государственностью: монография. М.: Дело, 2009. С. 179-184.

157. Игнатов В.Г., Охотский Е. В., Понеделков А. В. Организация государственной службы Российской Федерации: монография. Ростов на дону: СКАГС, 1998.178 с.

158. Ильин Е. П. Мотивация и мотивы: монография. СПб.: Питер, 2002. 514 с.

159. Истратий А. Ю. Проблемы формирования эффективной системы мотивации и стимулирования персонала организаций // Вестник университета. 2014. № 14. С. 317-321.

160. Каляшин А. В. О публичной службе в Российской Федерации// Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2014. № 1. С.34-36.

161. Кампанелла Т. Город Солнца: монография. М.-Л.: АН СССР, 1954. 228 с.

162. Канеева Ю. Р. Система мониторинга кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в регионе как инновационный механизм повышения эффективности служащих // Вестник ПАГС, 2010. С. 34-40.

163. Капица С. П., Курдюмов С. П., Малинецкий Г. Г. Синергетика и прогнозы будущего: монография. М.: УРСС, 2003. 288 с.

164. Капкаев Ю. В. , Кадыров П. Р. Условия и приоритетные направления реализации неоиндустриальных преобразований Российской экономики // Вестник Челябинского государственного университета. 2017. № 10 (40). Вып. 58. С. 80-87.

165. Кармадонов О. А. Управление социальным изменением: методологический аспект // Дискуссия. 2012. № 8. С. 95-97.

166. Катаева Л. И., Полозова Т. А. Проблема профессионального и личностного самоопределения в контексте профессионального саморазвития и самосовершенствования: монография. М: Изд-во РАГС, 2006. 36 с.

167. Кибанов А. Я., Дуракова И. Б. Управление персоналом организации: стратегия, маркетинг, интернализация: монография. М.: ИНФРА-М, 2005. 301 с.

168. Клёцина И. С. Компетентностный подход и гендерное образование в высшей школе//Актуальные вопросы современного университетского образования: Материалы X Российско-Американской научно-практической конференции, 14-16 мая 2007 г. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И.Герцена, 2007. С. 105-109.

169. Климов Е. А. Психология профессионального самоопределения: монография. М.: Академия, 2004. 304 с.

170. Ключкова Т. Н. Зависимость формирования профессиональной культуры специалистов в области управления от выбора образовательных траекторий // Вестник экономики, права и социологии. 2011. № 2. С. 214-217.

171. Коблянская Е. В. Психологические аспекты социальной компетентности: автореф. дис. ... канд. психол. наук: 19.00.05. СПб.: СПбГУ, 1995. 16 с.

172. Коваленко А. А. Траектория развития системы профессиональных компетенций муниципальных служащих в современных условиях // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2015. № 19. С. 159–164.

173. Коврижкина Л. Н. К вопросу о профессиональной подготовке и переподготовке государственных и муниципальных служащих // Южно-Уральского профессионального института. 2014. № 3 (15). С. 107-114.

174. Козлова И. А. Феномен современной российской бюрократии // Сравнительная политика. 2011. № 2. С. 77-89.

175. Комкова Г. Н., Шудра О. В., Южаков В. Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: Преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 25-36.

176. Кон И. С. Психология ранней юности: монография. М.: Просвещение, 1989. 254 с.

177. Кондаков И. М., Сухарев А. В. Методологические основания зарубежных теорий профессионального развития // Вопросы психологии. 1989. С. 158–164.

178. Кондрашов А. В. Проблемы адаптации норм европейской хартии // Вестник Российского интереса дружбы народов. 2008. № 1. С. 46-50.

179. Конт О. Дух позитивной философии. (Слово о положительном мышлении): монография. Ростов н/Д: Феникс, 2003. 256 с.
180. Коньков А. М. Профессиональное развитие муниципальных служащих как социальный процесс: автореферат дис. ... канд. соц. наук: 22.00.04. М., 2001. 26 с.
181. Коньков А. К., Нечипоренко В.С., Пономаренко Б.Т. Муниципальное управление: профессиональное развитие персонала: монография. М.: Логос, 2001. 60 с.
182. Костина С. Н., Зайцева Е. В., Банных Г. А., Кузьмин А. И. Профессиональная идентичность и идентификация публичных служащих : теоретический анализ // Социум и власть. 2017. 6 (68). С. 26-35.
183. Кочеткова Л. Н. Теория и практика социального государства: социально-философской анализ // Отечественный журнал социальной работы. 2011. № 3. С. 11-12.
184. Кох И. А. Кадровый потенциал и социально-этические проблемы государственного и муниципального управления // Тезисы докладов Уральской региональной научно-практической конференции. Пермь: УрАГС, 2008. С. 82-88.
185. Красноглазов А. Ю. Совершенствование нормативно-правового регулирования образовательных услуг по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих // Известия Тульского государственного университета. 2012. С. 329-336.
186. Крахмалов А. Н. Квалиметрическая оценка компонентов трудового потенциала муниципальных служащих // Российское предпринимательство. 2013. № 10. С. 55-60.
187. Кудаев П. П. Управленческие технологии профессионального развития государственных гражданских служащих // Молодой ученый. 2013. № 12. С. 663-667.

188. Кудрявцев Т. В., Шегурова В. Ю. Психологический анализ динамики профессионального самоопределения личности // Вопросы психологии. 1983. № 2. С. 87-91.

189. Кудрявцева Е. И. Менеджмент компетенций в системе государственной гражданской службы // Управленческое консультирование. 2013. № 6. С. 22-31.

190. Кузнецов А. С. Полномочия главы муниципального образования как элемент правового статуса // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. С. 140-144.

191. Кузьмина Н. В. Акмеологическая теория повышения качества подготовки специалистов образования: монография. М.: Исслед. центр проблем качества подгот. специалистов, 2001. 144 с.

192. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: монография. М.: Прогресс, 1981. Т. 1. 250 с.

193. Курбатова М. Б. Подготовка резерва на руководящие должности // Управление персоналом. 2004. №12 (98). С.63-65.

194. Курочкина В. Е. Рефлексивные и прогностические способности педагога как психологическое условие его профессионального развития в послевузовском образовании: дис. ... канд. психол. наук: 19.00.07. Краснодар, 2008. 227 с.

195. Куршиева Н. М. Оценка профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих // Практика муниципального управления. 2012. № 7. С. 96-102.

196. Кутафин О. Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: монография. М.:ЮНИС, 2000. 128 с.

197. Лазарев В. Н., Заболотникова М. В. Содержание проектного управления в системе подготовки кадров государственного и

муниципального управления // Экономика России в фактах и цифрах. Ставрополь, 2017. С. 37-44.

198. Лазаревский Н. И. Автономия: монография. СПб.: типолитограф. А.Г. Розена, 1906. 32 с.

199. Ламарк Ж. Б. Избранные произведения в двух томах: монография. М.: АН СССР, 1959. Т. 2. 892 с.

200. Лапин Н. И. Проблемы формирования концепции и человеческих измерений стратегии поэтапной модернизации России и её регионов с. 8-19 // Социологические исследования. 2014. № 7. С. 8-19.

201. Левченко Н. А. Повышение профессионализма муниципальных служащих как механизм реализации кадрового потенциала территории // Вестник ЮРГТУ (НПИ). 2013. № 3. С. 46-49.

202. Ленин В. И. Полн. собр. соч. М.: Издательство политической литературы, 1967. Т. 41. 695 с.

203. Ленин В. И. Муниципализация земли и муниципальный социализм / Аграрная программа социал-демократии в первой русской революции 1905–1907 годов // Полн. собр. соч. М.: Издательство политической литературы, 1967. Т. 16. С. 339-340.

204. Литвак Б. Г. Экспертная информация: Методы получения и анализа: монография. М.: Радио и связь. 1982. 184 с.

205. Лукашевич С. Повышение квалификации – требование трудового законодательства // Кадровик.ру. 2014. № 5. С. 32-37.

206. Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: Некоторые вопросы истории, теории и практики. М.: Юрид. лит., 1978. 351 с.

207. Лымарева О. А., Ильницкая М. Н. Планирование и мотивация, как функции, влияющие на развитие карьеры в системе государственной службы // Экономика и бизнес: теория и практика. 2016. V. 11. С. 38-44.

208. Магомедов К. О., Репицкая С. И. Социологический анализ проблем развития кадрового потенциала органов местного самоуправления // Психология. Социология. Педагогика. 2012. № 1-2 (14). С. 41-46.
209. Макаров И. И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. 2008. №7. С. 23-30.
210. Максуров А. А. Координация как метод построения вертикали власти // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2008. № 2. С. 85-90.
211. Маленькая М. А. Инновационная система дополнительного профессионального образования муниципальных служащих // Власть. 2011. N 9. С. 40–44.
212. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. Правовое регулирование: монография. М.: Юрист, 1997. С. 242-243.
213. Маркова А. К. Психология профессионализма: монография. М.: Международный гуманитарный фонд «Знание», 1996. 312 с.
214. Маркс К. Критика готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М.: Издательство политической литературы, 1955-1974 г.г. Т. 19 С. 9-32.
215. Маркс К., Энгельс Ф. Гражданская война во Франции // Собр. Соч. Т. 17. М.: Политиздат, 1960. 841 с.
216. Мартынова С. Э. Модель компетенций муниципального служащего как основа профессиональной подготовки // Актуальные проблемы модернизации управления и экономики: российский и зарубежный опыт. Томск: Издательство Томского университета, 2012. С. 26-34.

217. Марченко И. П., Марченко А. И. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: проблемы и пути решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 185-195.

218. Марченков П. А. Управление профессионально-личностным развитием государственных служащих субъекта федерации: социологический анализ (на материалах Нижегородской области): автореферат дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. М., 1998. 22 с.

219. Махина С. Н. Концепция децентрализации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 10-13.

220. Матвеев М. Н. Является ли местное самоуправление в России частью местного государственного управления? // Вестник Самарского государственного управления. 2005. № 4 (38). С. 66-74.

221. Медведев А. В. Профессиональное развитие кадрового корпуса муниципальной службы // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 9 (364). Вып. 36. С. 81-84.

222. Мейер Э. Труды по теории и методологии исторической науки: монография. М.: Государственная публичная историческая библиотека России, 2003. 202 с.

223. Мельник Ю. И. Управленческий потенциал, как сущностная сила человека // Вестник Череповецкого государственного университета. 2011. № 4. Т. 2. С. 142-147.

224. Мельников С. Б., Николаев В. А., Соловьев Ю. А. Муниципальный менеджмент: корпоративная собственность муниципальных образований: монография. Владимир: Посад, 1998. 51 с.

225. Мерсиянова И. В. Проблемы формирования социальной базы местного самоуправления в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 52-66
226. Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социология преступности: современные буржуазные теории. М., 1966. 405 с.
227. Метушевская Т. И. Генезис научных концепций государственной службы в трудах ученых XIX-XX вв. // Auditorium. Электронный научный журнал Курского университета, 2014. № 2. С. 2-9.
228. Милованова Е. С. Теоретико-методологические основы формирования этнокультурной компетентности бакалавров социальной работы в процессе профессионального обучения в вузе // Вестник Ставропольского государственного университета. 2010. № 66. С. 93-99.
229. Милованова Е. С. Формирование этнокультурной компетентности бакалавров социальной работы во внеаудиорной профессиональной деятельности // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2011. № 3. С. 194-202.
230. Минцберг Г., Куинн Д., Гошал С. Стратегический процесс: концепции, проблемы, решения СПб.: Питер, 2001. 567 с.
231. Митин А. Н. О профессионализме государственных и муниципальных служащих // Электронное приложение к российскому юридическому журналу. 2013. № 4. С. 34-38.
232. Митина Л. М. Формирование профессионального самосознания учителя // Вопросы психологии. 1990. №3. С. 58-64.
233. Митина Л. М. Психология личностного и профессионального развития человека в современном социокультурном пространстве // Гуманитарные ведомости ТГПУ им. Л.Н. Толстого, 2015. С. 79-86.
234. Митрошенков О. А. Либерализм. Социологическая энциклопедия: монография. М.: «Мысль», 2003. Т. 1. С. 559-560.

235. Михайлова О. В. Основные направления развития государственного управления в РФ и его эффективность // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 1 (11). С. 166-172.
236. Михайлова О. В. Проблемы инновационного развития России // Научный альманах Центрального Черноземья. 2014. №3.С.71-74
237. Михеева Т. Н. Становление и развитие муниципальной службы в дореволюционной России: исторический аспект // Марийский юридический вестник. 2014. Вып. № 5. С. 5-10.
238. Михнева С. В., Митячкина Е. С. Компетенция и полномочия главы муниципального образования как основа его правового статуса // Актуальные вопросы юридических наук в современных условиях: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. СПб, 2015. 139 с.
239. Молотков Ю. И. Формирование профессионализма и новых компетенций у муниципальных служащих // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2014. № 4(16). С. 65-73.
240. Монтескье Ш. Избранные произведения: монография. М.: Госполитиздат, 1955. 803 с.
241. Мор Т. Утопия: монография. М.: Наука, 1978. 416 с.
242. Москалев А. В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. 2(16). С. 64-70.
243. Муниципальное управление: профессиональное развитие персонала : монография / А. К. Коньков, В. С. Нечипоренко, Б. Т. Пономаренко и др. М.: Логос, 2001. 60 с.

244. Муравченко В. Б. Условия и порядок прохождения муниципальной службы в субъектах Российской Федерации // Омский научный вестник. 2002. С. 171-179.
245. Мухаметжанова В. С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // Вестник Российского университета дружбы народов. 2010. № 2. С. 110-117.
246. Мухортова Т. А., Лидак Л. В. Педагогическая модель формирования социальной компетентности муниципальных служащих // Педагогическое образование в России. 2014. № 4. С. 36-41.
247. Мюнстерберг Г. Психология и экономическая жизнь: монография. М.: Современные проблемы: Н. А. Столляр, 1924. 260 с.
248. Найт Ф. Х. Риск, неопределенность и прибыль: монография. М.: Дело, 2003. 360 с.
249. Наточий В. В., Наточая Е. Н. Применение информационных технологий для оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих // Социум и власть. 2018. № 4 (72). С. 44-52.
250. Нестерова Т. Редакционная система: Менеджмент в журналистике // Журналист. 2007. №9. С. 28-29.
251. Нигматуллина Т. Х., Нигматуллин Р. Ф. Особенности ведения кадровой политики и документального обеспечения управления кадрами в органах местного самоуправления // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 14 (175). С. 263-266.
252. Никовская Л. И. Гражданское общество как ресурс модернизации России // Южно-российский журнал социальных наук. 2011. № 2. С. 70-83.

253. Новокрещенов А. В. Становление местного самоуправления в постсоветской России: монография. Новосибирск: Изд-во СибАГС. 2009. 212 с.

254. Норт Д. К., Уоллис Дж., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества: монография. М.: Издательство Института Гайдара, 2011. 480 с.

255. Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии: монография. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.

256. Оболонский А. В. Этика и ответственность в публичной службе // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 7-25.

257. Обухова Л. А. Особенности профессионального развития кадрового корпуса муниципальных служащих // Рыночные преобразования и экономика переходного периода в Республике Хакасия. Материалы республиканской межвузовской научно-практической конференции, проходившей 21 октября 2001г. в г. Абакане. Абакан: Издательство Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова. 2002. 139 с.

258. Овчаренко Р. К. Гендерные отношения на государственной службе (проблемы регуляции): дисс. ... канд. соц. наук: 22.00.08. Ростов-на-Дону. 2003. 161 с.

259. Ореховский П. А. Профессионализм муниципальной службы // Муниципальная власть, 2003. №1. С.10-18.

260. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства: монография. М., Прогресс, 2001. 536 с.

261. Осиночкина Е. В. Исторические условия формирования и становления муниципальной службы в России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2005. № 3. С. 221-229.

262. Остром Э. Постановка задачи исследования институтов // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 89-110.

263. Оуэн Р. Новый взгляд на общество, или Опыты об образовании человеческого характера // Хрестоматия по истории зарубежной педагогики / сост., авт. вводных ст. А. И. Пискунов. М.: Просвещение, 1981. 528 с.

264. Охотский Е. В. Кадры государственного управления: социальный статус, пути укрепления кадрового состава. // Ежегодник'96: Государственная служба России: Научные труды РАГС. М.: РАГС, 1997. С. 5-20.

265. Оучи О. Г. Методы организации производства : японский и американский подходы: монография. М.: ДеКа. 1997. 380 с.

266. Панов В. И. Психологические аспекты построения образовательных технологий как условие оптимизации развития // Мир психологии. 2004. № 1. С. 33-44.

267. Панькова А. Г. Проблема построения модели государственного, муниципального служащего // Сборник материалов научно-практической конференции «Региональное управление и кадровая политика: проблемы становления государственной и муниципальной службы в Тюменской области». Тюмень, 2009. С. 76-79.

268. Парето В. Компендиум по общей социологии: монография. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 511 с.

269. Парунина Л. Д. Профессионализм муниципальных служащих через призму профессиональной культуры // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2010. С. 102-105.

270. Парунина Л. Д. Профессиональная культура муниципальных служащих как фактор повышения профессионализма местной власти // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 5. С. 214-221.
271. Патрахина Т. Н., Романчук К. П. Сущность и содержание понятия «мотивация» в системе управления // Молодой ученый. 2015. № 7 (87). С. 461-464.
272. Патрушев В. И. Основы общей теории социальных технологий: монография. М.: Икар, 2008. 320 с.
273. Паулов П. А., Филиппов Н. А. Право граждан равный доступ к государственной и гражданской службе // OpenInnovation. Пенза, 2018. С. 205-207.
274. Пенюгалова А. В., Чулков А. С. Финансовый менеджмент в государственном и муниципальном управлении // Финансовый менеджмент, 2011. № 2 (194). С. 14-18.
275. Петров М. П. О необходимости развития концепции административной реформы современной России // Вестник Пермского университета. 2011. № 3 (13). С. 37-39.
276. Пирс Ч.С. Избранные философские произведения: монография. М.: Логос, 2000. 412 с.
277. Питерс Т., Уотермен Р.В. в поисках эффективного управления: монография. М.: Прогресс, 1986. 424 с.
278. Платон. Политика, или Государство: монография. СПб. Странник, 1863. Ч. 3. 532 с.
279. Понеделков А. В., Воронцов С. А. Социально-политические аспекты демографических процессов, влияющие на национальную безопасность России // Власть. 2014 № 7. С. 180-185.
280. Понеделков А. В., Магомедов К. О. Профессионализм государственных и муниципальных служащих как фактор кадровой

безопасности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 8 (63). С. 29-33.

281. Пономаренко Б. Т., Жильцов В. И. Эффективность гражданской государственной службы в Российской Федерации // Социология власти. 2011. № 4. С. 6-12.

282. Попов Е. А., Максимова С. Г. Гражданское общество в современной России: региональное измерение // Право и политика. 2012. № 7. С. 1214-1218.

283. Попов В. Г., Чертенко А. Л. Формирование социальной компетентности муниципальных служащих в современной России: социологический анализ: монография. Екатеринбург: УрАГС, 2006. 176 с.

284. Попов В. Возможности креативной педагогики в условиях перехода к информационному обществу // Вопросы высшей школы. № 4. 1999. С. 123-132.

285. Поппер К. Открытое общество и его враги: монография. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. 448 с.

286. Постовой Н.В. Сущность местного самоуправления. Государственное и общественное в местном самоуправлении // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. М., 1994. 87 с.

287. Правдин А. А. Зарубежный опыт профессиональной подготовки государственных служащих // Вестник экспертного совета. 2016. № 2(5). С. 91-94.

288. Пригожин И. Философия нестабильности // Вопросы философии. 1991. № 6. С. 46-52.

289. Пронников В. А., Ладанов И. Д., Управление персоналом в Японии: монография. М.: Дело, 1995. С. 1-17.

290. Равен Дж. Компетентность в современном обществе. Выявление, развитие и реализация. М.: Когито-Центр, 2002. 394 с.

291. Развитие потенциала сотрудников: профессиональные компетенции, лидерство, коммуникации: монография // С. Иванова [и др.]. М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. 279 с.

292. Резникова О. С. Компетентностный подход в управлении персоналом: теория, методология, практика: монография. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. 296 с.

293. Рой О. М. Система государственного и муниципального самоуправления: монография. СПб., Питер, 2004. 301 с.

294. Романов М. И. Формирование кадрового резерва муниципальных служащих // Проблемы развития современной экономики в условиях глобальных вызовов и трансформации экономического пространства. Донской государственный аграрный университет, 2015. С. 32-34.

295. Романова Н. П., Якимов М. А. Муниципальные служащие: профессиональный аспект: монография. Чита: Поиск, 2009. 207 с.

296. Руднева Н. В., Герасимов В. О., Юдин Д. Е. Пути преодоления проблем профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих в России // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. 2014. № 37. С. 188-192.

297. Рудой В. В. О мерах по совершенствованию системы подготовки и переподготовки и повышения квалификации государственных, гражданских и муниципальных служащих // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2010. С. 18-24.

298. Румянцева З.П. Рынок и менеджмент: монография. Томск: Изд-во Томского университета, 1993.С. 57.

299. Ручкин А. Н. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.08. Саратов, 2003. 152 с.
300. Рывкина Р. В. Образ жизни населения России: социальные последствия реформ 90-х годов // Социологические исследования. 2001. № 4. С. 32-39.
301. Савчук Д. А. Теоретико-методологические основы социологического анализа кадрового потенциала системы государственного управления // Социологический анализ подготовки управленческих кадров государственной власти. СПб.: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2016. С. 7-30.
302. Сагандыков М. С. Права граждан на социальную защиту и социальное обеспечение: конституционно-правовой аспект // Вестник Пермского университета. 2014. № 2 (24). С. 36-42.
303. Саломатин А. А. Равный доступ при поступлении на муниципальную службу: конституционно-правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 3 (76). С. 56-64.
304. Самарин А. Н. Социальные конфликты в меняющемся обществе // Социологические исследования. 1997. № 2. С. 145-149.
305. Сантрян Н. А., Момотова О. Н. Проблемы современной муниципальной службы в современном российском обществе // КАНТ. 2014. № 3 (12). С. 70-72.
306. Саралинова Д. С. Развитие инструментов управления профессиональным развитием государственных и муниципальных служащих // Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика. СПб: ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», 2017. С. 569-573.

307. Саралинова Д. С. Проблемы формирования кадрового потенциала государственной и муниципальной службы в современных условиях // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. Т. II. М.: РИОР, 2011. С. 65-68.

308. Сергеев А. Л. Институты управленческой парадигмы // Менеджмент в России и за рубежом. 2005. № 2. С. 55-66.

309. Сергеев В. Н. Многопартийность и государственная власть на юге России в 1905-1920 гг. М., Вузовская книга, 2012. 416 с.

310. Серова Н. А. Анализ трансформаций выборов глав муниципальных образований Мурманской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 186-196.

311. Сидорова Н. Н. Формирование информационное компетентности обучающихся в условиях реализации федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования // Санкт-Петербургский образовательный вестник. 2017. С. 81-89.

312. Силко И. Г. Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих // Отдел кадров бюджетного учреждения. 2011. № 3. С. 13-23.

313. Сковородников С. С. Кадровое обеспечение органов местного управления // Инновационная Евразия. Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет. 2016. С. 73-75.

314. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: монография. М.: Эксмо, 2007. 960 с.

315. Смышлякова Л., Пшеничникова Т. Компетентностный подход к формированию профессионализма муниципальных служащих // Государственная служба. 2009. № 2. С. 38-41.

316. Смышляева Л. Г., Воронежская О.С. Компетентностный подход как концептуальная основа модернизации дополнительного профессионального образования муниципальных служащих в России // Философия образования, 2011. № 6 (39). С. 174-180.

317. Соблирова Л. Ф. Система обучения государственных и муниципальных служащих. Дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих // Вестник экспертного совета. 2015. № 3 (3). С. 130-132.

318. Соколова Е. А. Лидерские качества в профессиональной деятельности менеджера государственного и муниципального управления // Сибирский педагогический журнал. 2011. С. 243-248.

319. Соколова Р. И., Спиридонова В. И. Государство в современном мире. М.: ИФ РАН, 2003. 253 с.

320. Солженицын А. Россия в обвале: монография. М.: Русский путь, 1998. 208 с.

321. Сологуб В. А., Хашева И. А. Конфликты в процессах воздействия и взаимодействия правоустанавливающих субъектов властной вертикали современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. №2, 2016. С. 11-22.

322. Сорокина Н. В., Михнева С. В. Правовое регулирование и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления: исторический аспект и современные основы // Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2013. 211 с.

323. Соссюр Ф. де. Курс общей лингвистики: монография. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 1999. 432 с.

324. Старостин А. М. Философия местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. С. 8-18.

325. Струмилин С. Г. Проблемы экономики труда: монография. М. : Наука, 1982. 472 с.
326. Суворова Е. С., Зайков В. П. К вопросу эволюции муниципального управления в России // Вестник Адыгейского государственного университета. 2011. Сер. 5. № 1. С. 29-36.
327. Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента: монография. М.: Контроллинг, 1991. 104 с.
328. Таркова А. И. Развитие ценностно-смысловой компетентности в процессе обучения на примере дисциплин гуманитарного цикла // Молодой ученый. 2012. №10. С. 390-392.
329. Теленкевич В. В. Методы расчета индивидуальных показателей и совокупных оценок системы целеполагания органов исполнительной власти // Сибирская финансовая школа. 2010. № 3. С. 51-55.
330. Терешина М. В. Формирование механизма устойчивого развития региона: экономические и институциональные условия: дисс. докт. экон. наук: 08.00.05. М., 2009. 333 с.
331. Тищенко В. Н. Властный дискурс // Дискурс-Пи, 2016. № 1 (22). С. 139-141.
332. Токвиль. А. Демократия в Америке: монография. М.: Прогресс, 1992. 265 с.
333. Токоякова Т. Е. Становление муниципальной службы в России // Право: история, теория, практика: материалы III Междунар. науч. конф. СПб.: Свое издательство, 2015. С. 45-48.
334. Толстых А. А., Толстых Е. С. Информационные технологии принятия управленческих решений // Территория науки. 2012. С. 114-118.

335. Трегубов М. В. Бюрократия в механизме государства // Управленческое консультирование. 2005. № 2. С. 60-68.

336. Тугушева А. М. Тенденции развития социально-профессиональной группы муниципальных служащих как ресурса региональной элиты // Теория и практика общественного развития. 2015. № 8. С. 21-26.

337. Турняк К. В., Шакина М. А. Модели профессиональных компетенций работников государственного и муниципального управления в условиях нового государственного менеджмента : отечественный и зарубежный опыт // Ars Administrandi. 2012. № 4. С. 41-55.

338. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. 2015. № 2. С. 35-51.

339. Уржа О. А. Проблемы кадровой политики в системе управления современной России // Материалы афанасьевских чтений. 2017. С. 55-64.

340. Фастова Е. И. Социальная компетентность подростка: функции и компоненты // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2009. С. 96-100.

341. Федотов Ю. В., Патокина О. А. Модели подготовки государственных служащих // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2002. Сер 8. Вып. 4 (32). С. 147-166.

342. Филиппов Ю. Человек и экономические категории // Вестник высшей школы. 1991. №2. С.62-67.

343. Фонарев А. Р. Развитие личности в процессе профессионализации// Вопросы психологии. 2004. № 6. С. 54-62.

344. Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности. Работы разных лет: монография. М.: Касталь, 1996. 448 с.

345. Фуко М. Археология знания: монография. СПб.: Гуманитарная Академия, 2004. 416 с.
346. Фуко М. Управление собой и другими: монография. СПб.: Наука, 2011. 432 с.
347. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие: монография. М.: Наука, 2000. 380 с.
348. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3-22.
349. Хаидов С. Г. Теоретическая модель личностно-профессионального развития муниципальных служащих // Акмеология. 2016. С. 27-32.
350. Хохлов И. И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 5. С. 95-101.
351. Хренков В. П. Управление профессиональным развитием муниципальных служащих // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1(6). С. 25-28.
352. Хрусталева Н. В. Критерии и методы социологической оценки профессионализма муниципальных служащих // Теория и практика общественного развития, 2011. № 3. С. 69-70.
353. Худоянц М. Муниципальный служащий: проблема профессионализма // Высшее образование в России. 2006. № 8. С. 172-174.
354. Хьелл Л., Зиглер Д. Теории личности. СПб., Питер, 2006. 607 с.
355. Цейтлин Р. С., Сергеев С. А. История государственного управления и муниципального самоуправления в России // М.: Омега-Л, 2003. 130 с.

356. Черкасов Д. В. Права и обязанности муниципальных служащих // Учим управлять и учимся управлять. Кемерово: КГТУ, 2016. С. 97-101.

357. Черепанов В.В. Система управления государственной гражданской службой: проблемы и пути повышения ее качества в условиях реформирования // Государственная служба. 2014 № 1. С. 48-54.

358. Чертенко А. Л. Социальная компетентность как фактор повышения профессионализма служащих местного самоуправления // ЧиновникЪ. 2005. N 5. С. 48-53.

359. Чертенко А. Л. Социальная компетентность и профессионализм муниципальных служащих в контексте реформирования местного самоуправления в России: дис. канд. соц. наук: 22.00.08. Екатеринбург, 2007. 189 с.

360. Черч Г. Основы управления производством. М.: НКРКИ СССР, 1927. 103 с.

361. Чириков А. Е., Ледяев В. Г. Власть в малых российских городах: модели взаимодействия исполнительной и представительной власти // Мир России. 2015. №3. С. 6-32.

362. Чистякова Н. И. Муниципальная служба – проблемы формирования профессионального корпуса муниципальных служащих // Региональное управление и кадровая политика: проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы. Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 1999. С. 234.

363. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление как одна из форм публичной власти в России // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 8. С. 122-127.

364. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Общее государственное право: монография. Ч. 1. М., 1894. 492 с.

365. Шамарова Г. М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров местного самоуправления // Экономический анализ: теория и практика, 2009. № 24 (153). С. 50-58.
366. Шамурзаева Ю. В. Мотивационная составляющая как необходимый компонент профессионального становления // Ученые записки университета им. П. Ф. Лесгафта. 2017. № 12 (154). С. 355-359.
367. Шарин В. И., Кулькова В. А. Проблемы мотивации муниципальных служащих: новые вызовы // Вопросы управления. 2018. С. 43-48.
368. Шестаков В. А. Готовность населения к самоуправлению как фактор реализации муниципальной реформы // Вестник Омского университета. 2009. № 3. С. 60-63.
369. Шимширт Н. Д. Правовые и организационно-экономические основы преобразований муниципальных образований // Проблемы управления в социальных системах. 2015. С. 182-191.
370. Широков В. Н. Профессионализм муниципального управления // Муниципальная власть, 2003. №1. С. 6.
371. Шишова Ж. А. Централизация: каковы пределы? // Законодательство и экономика. 2017. № 1. С. 12-13.
372. Шмидт Н. М. Система учебно-профессиональных задач как одно из условий формирования компетенций бакалавров направления подготовки государственное и муниципальное управление // Обучение и воспитание: методика и практика. 2015. № 23. С. 80-85.
373. Шпрангер Э. Формы жизни: Гуманитарная психология и этика личности. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014 400 с.
374. Штомпка П. Социология социальных изменений: монография. М.: Аспект-Пресс, 1996. 416 с.

375. Шуба К. Д. Местное управление в современной России достижения и проблемы // Власть. 2010. С. 65-67.
376. Яковлев И. Г. Особенности государственной кадровой политики за рубежом // Управление мегаполисом. 2009. № 6. С. 24-42.
377. Ялалов Ф. Г. Профессиональная многомерность: многомерные компетенции // Филология и культура. 2015. № 2 (40). С. 326-330.
378. Янг Л. Лекции по вариационному исчислению и теории оптимального управления: монография. М.: Мир, 1974. 488 с.
379. Янгол Н. Г., Болотина Е. В. Правовой статус муниципальных служащих во Франции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. 1 (29). С. 141-144.
380. Яшин В. В. Некоторые проблемы и пути развития местного самоуправления на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. 2005. №1. С.107.
381. Ярошенко А.А. Местное самоуправление в системе власти в государстве // Государственная власть и местное самоуправление, 2002. № 4. 37 с.
382. Blau P. M. The Dynamics of Bureaucracy. Chicago: University of Chicago Press, 1955. 269 p.
383. Blau P. M., Schoenherr R. A. The Structure of Organizations. New York: Basic Books, 1971. 445 p.
384. Bloomfield S. Theory and practice of corporate governance: An integrated approach. Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 2013. 421 p.
385. Borrás S., Jacobsson K. The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU // Journal of European Public Policy, 2004. 11 (2), Pp. 185-208.
386. Boyne G.A. Bureaucratic theory meets reality: Public choice and contracting out in U.S. local government // Public Administration Review.

1998. Vol. 58. Pp. 474-484.

387. Coase R. H. Industrial organization: a proposal for research, in Policy Issues and Research Opportunities in Industrial Organization. NY: Columbia University Press. 1972. Pp. 59-73.

388. Commons J. R. Labor and Administration. NY: Macmillan, 1913. 431p.

389. Coquet J.-K. Semiotiquelitteraire. Paris: Mame, 1973. 268 p.

390. Crosby, P.B. Cutting the Cost of Quality. Boston: Boston Industrial Education Institute, MA, 1967. 242 p.

391. Denhardt R. B., Denhardt J. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. 2000, (6), 549 p.

392. Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects. London, 2002. P. 34-56.

393. Drucker P. F. The Practice of Management. NY: Harper & Brothers, 1954. Pp.121-136.

394. Dunleavy P., Hood C. From Old Public-Administration to New Public Management // Public Money & Management, 1994. Vol. 14. Issue 3. Pp. 9-16.

395. D'Zurilla T. J., Goldfried M. R. Problem solving and behavior modifications. Journal of Abnormal Psychology. 1971. № 78. Pp. 107-126.

396. Emerson H. The twelve principles of efficiency. N.Y. Engineering Magazine, 1912. Pp. 9-23.

397. Fayol H. Administration industrielleetgénérale. Paris: DunodetPinat. 1917. 174 p.

398. Follett M. P. Creating Democracy, Transforming Management, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003. 640 p.

399. Gierke O. von. Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuchs und das deutsche Recht. Leipzig, 1889. 295S.
400. Jhering R. Der Besitzwille: Zugleich eine Kritik der herrschenden juristischen Methode. Jena, 1889. 491S.
401. Gneist R. Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1869. 415S.
402. Grabbe H. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity // Journal of European Public Policy, 2001. 8(6). Pp. 1013-1031.
403. Graham G., Atos B., Plumptre T. Principles Good Governance in 21-st Century // Policy Brief. 2003. № 15. Pp. 1-9.
404. Grunig J. E. & Hunt T. Managing public relations. N.Y.: Holt, Rinehart & Winston, 1984. 550 p.
405. Gulick L. 1937. Science, values and public administration // L. Gulick, L. Urwick, Papers on the Science of Administration. NY: Institute of Public Administration. Pp. 189-195.
406. Herzberg F. One More Time: How Do You Motivate Employees?" // Harvard Business Review. January – February, 1968. 46 (1): 53–62.
407. Hood C. A New Public Management for All Seasons? Public Administration, 1991. 69(1). Pp. 3–19.
408. Ishikawa K. Guide to Quality Control. Tokyo: Asian Productivity Organization. 1968. 226 p.
409. Laband P. Das Staatsrecht Des Deutschen Reiches, Volume 1 (German Edition) J. C. B. Mohr", 1883. 590 s.
410. Maslow A. A Theory of Human Motivation // Psychological Review, 1943, Vol. 50. № 4. Pp. 370–396.

411. Mayo E. Recovery and industrial fatigue// The Journal of Personnel Research.1924. P. 273-281.
412. McGregor D. M. The staff function in human relations// Journal of Social Issues. 1948 , 4 (3), Pp. 5-22.
413. McClelland D. C. Testing for competence rather than for intelligence // American Psychologist. 1973. № 28. Pp. 1-14.
414. Mitchel W. C. Human Behavior and Economics: A Survey of Recent Literature // The Quarterly Journal of Economics. November 1914. № 29 (1). Pp. 1–47.
415. Mockler R. J. Situational Theory of Management // Harvard Business Review. 1971. Vol. 49, № 3. P. 146.
416. Mohl R. von. *Recht und Politik*: Monographien. HarvardUniversity, 1860. 788 p.
417. Mooney J. D. The principles of organization. NY: Harper, 1937. 223 p.
418. Provan K. G., Kenis, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness // JournalOf Public Administration Research And Theory: J-PART, 2008 (2). P. 229-252.
419. Rössler O. Verbalbau und Verbalflexion in den semitohamitischen Sprachen. Vorstudienzueinervergleichendensemitohamitischen Grammatik. In: Zeitschrift der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft, 100/1950. S. 461-514.
420. SteinL.
v. , Gegenwart und Zukunft der Rechtsuns Staatswissenschaft Deutschlands, Stuttgart: J. G. Cotta, 1876. X. 339 S.
421. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector // Revista de Administração de Empresas. 1993. 33(6):97-99.

422. Ostrom V. The Intellectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, 1989. P. 20-25.

423. Ouchi W. G. Theory Z: how American business can meet the Japanese challenge. New York, NY, Columbia University Libraries , 1982. 261 p.

424. Parks M. R. Communication competence and interpersonal control. In M. L. Knapp & G. Miller (Eds.), Handbook of interpersonal communication. 1994. Pp. 589–618.

425. Parsons T. Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems // Wolff K. (ed.) Emile Durkheim, 1858–1917: A Collection of Essays with Translations and a Bibliography. Ohio, 1960. Pp. 118-153.

426. Pascals R. T., Athos A. C. The Art of Japanese Management: Applications for American Executives N.Y.: Simon and Schuster, 1982. Pp. 221.

427. Schumpeter J. A. Money and currency // Social Research. The New School. 1991. 58 (3): 499-543.

428. Sloan A. P. Adventures of a white collar man. New York: Doubleday, Doran. 1941. 208 p.

429. Spitzberg B. H., Hecht M. L. A component model of relational competence

// Human Communication Research. 1984. 10 (4), Pp. 575-599.

430. Thouret J-G. Tableaux chronologiques de l'histoire universelle, Pour l'instruction de son fils, Paris, A. Bonet et B. De Courval, Prodhomme et Cie, Delaforest et Cie, 1825. 299 p.

431. Urwick L F. The Pattern of Management. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1956. 100 p.

432. Waldo D. The study of public administration. NY : Random House, 1955. 72 p.

433. Weber M. Bureaucracy. N.Y: Oxford University Press, 1946. 516 p.
434. Whiddett S., Holliforde S. The Competencies Handbook. London: CIPD. 1999. 224 p.
435. Wiemann J. M., Bradac J. J. Metatheoretical issues in the study of communicative competence: Structural and functional approaches// Progress In Communication Sciences. 1989. № 9. Pp. 261-284.
436. Wilson W. The Study of Administration. Political Science Quarterly, 1887. 2(2): Pp. 197–222.
437. Wilson W. A History of the American People, New York, Harper, 1902. Vol. 5. P. 267.
438. Woodward W. Industrial Behavior – Is There a Science? // New Society, 1964. P. 14.

Список использованных документов

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://base.garant.ru/2540485/> (Дата обращения: 23.02.2019).
2. Концепция административной реформы в России в 2006–2008 годах [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://newsruss.ru/doc/index.php/Концепция_административной_реформы_в_России_в_2006–2008_год. (дата обращения: 09.08. 2019)
3. Рождествина А. А. Комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», постатейный / Подготовлен для Системы «Консультант Плюс», 2006. С. 41. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://novainfo.ru/article/4380> (дата обращения: 09.08. 2019)
4. О федеральной программе «Развитие государственной службы

Российской Федерации (2015-2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015— 2018 годы) : проект указа Президента Рос. Федерации ; подготовлен Минтрудом России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 06.12.2018).

5. Об утверждении муниципальной программы «Муниципальное управление и развитие муниципальной кадровой политики городского округа «Город Белгород» на 2017-2020 годы : Постановление Администрации города Белгорода от 8 декабря 2016 года № 224. [Электронный ресурс]. Режим доступа:<http://docs.cntd.ru/document/444913830>. (дата обращения: 09. 06. 2019).

6. Портал Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://fgosvo.ru/> (дата обращения: 09.07. 2019)

7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001. 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // СПС «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75545/(Дата посещения: 23.02.2019).

8. Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (ред. от 01.07.2014) // СПС «КонсультантПлюс». Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64958/[(Дата обращения: 13.06. 2019)

9. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации": (Электронный ресурс).

Режим доступа: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-02032007-n-25-fz-o/>(Дата обращения: 14.02.2019)

10. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 31.12.2014) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://fgou-vunmc.ru/normativ_zakonodatelstvo/files/FZ_273_29.12.2012%20\(31.12.2014\).doc](http://fgou-vunmc.ru/normativ_zakonodatelstvo/files/FZ_273_29.12.2012%20(31.12.2014).doc). (Дата обращения : 23.02.2019).

11. ФЗ от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bus.znate.ru/docs/index-7315.html>(дата обращения: 09. 07. 2019)

12. ФЗ "О дополнительном образовании" Принят Государственной Думой 16 июля 2001 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.camps.ru/association/docs/dopobraz.htm>(дата обращения: 09. 06. 2019).

Список электронных источников

1. Абрамов С. С. Оценка качества услуг с учетом позиции потребителя // Вестник Адыгейского государственного университета. 2011. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/otsenka-kachestva-uslug-s-uchetom-pozitsii-potrebitelya> (дата обращения: 12.04.2019).

2. Бирюкова Г. М. Профессионально-коммуникативная компетентность как имиджевый фактор российских госслужащих // Учен.зап. ун-та имени П.Ф. Лесгафта. 2010. № 12 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://bmsi.ru/doc/c1e3ad47-ea2e-4dfc-9577-b0535e161cf8> (дата обращения: 06.11.2012).

3. Богатырева М. Р., Мустафина Л. И. Совершенствование

профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих // Науковедение. 2014. Вып 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/46EVN214.pdf> (дата обращения: 20.07.2018).

4. Вступительное слово Президента РФ на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/859> (Дата обращения: 12. 04. 2019).

5. Выступление Евгения Савченко на расширенном заседании Совета при Губернаторе области по развитию Белгородской агломерации. Сайт Губернатора Белгородской области Евгения Степановича Савченко. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.savchenko.ru/article/3208.html>. (дата обращения: 13.04.2019).

6. Гимельсон В. Е. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность постановка проблемы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fom.ru/reports/frames/pa0016.html> (дата обращения: 12.08.2011)

7. Заливанский Б. В. Формирование информационно-коммуникативных компетенций муниципальных служащих // Гуманитарные научные исследования». 2014. № 9 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://human.snauka.ru/2014/09/7711> (дата обращения: 05.11.2014).

8. Кирьянов А. Ю. Реализация принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. VII междунар. науч.-практ. конф. № 7. Новосибирск: СибАК, 2011. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://sibac.info/conf/law/vii/26337>. (Дата обращения: 13.06. 2019)

9. Кудрявцева Е. И., Макалатия И. Н. Компетенции государственного

гражд-данского служащего как исследовательская проблема [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ago-consult.ru/publications.htm/323> (дата обращения: 13.11.2018)

10. Макарова Т. П. Сравнительный анализ культуры управления в России и за рубежом // Вестник Брянского государственного университета. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/sravnitelnyu-analiz-kultury-upravleniya-v-rossii-i-za-rubezhom> (дата обращения: 09.10.18).

11. Мамона М. Равнодушные, продажные, безответственные... [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://gazeta.aif.ru/_/online/longliver/117-118/08_01 (дата обращения: 20.11.2018).

12. Михайлова А.В. Понятие, сущность и виды компетенций при отборе и найме персонала // Экономика и социум. 2012. № 3. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kurs.znate.ru/pdfview/index-191595.html>. (дата посещения: 07.12. 2018)

13. Модель профессиональных компетенций сотрудников как инструмент работы с персоналом [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.smart-edu.com/stati-kompetentsii/model-professionalnyh-kompetentsiy-sotrudnikov-kak-instrument-raboty-s-personalom.html> (дата обращения: 18.11.2012).

14. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=43992> . (Дата обращения: 09.03. 2019).

15. Попов В. Г., Костина С. Н., Чертенко А. Л. Социальная адаптация государственных и муниципальных служащих // ЧиновникЪ.

2004. №6. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru> (дата обращения 29.01.2019)

16. Стеканова О. Ю. Совершенствование муниципальной службы в Российской Федерации // Электронный научный журнал "Регион: государственное и муниципальное управление". 2015. № 1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regiongmu.ru/wp-content/uploads/2015/04/RegionGMU0101011.pdf> (дата обращения 08.04.2018)

17. Тишин Н. В. Вербальные средства внушения в политическом дискурсе // Вестник Адыгейского государственного университета. 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/verbalnye-sredstva-vnusheniya-v-politicheskom-diskurse>(дата обращения: 12.04.2019).

18. Юрьева О. В. Модели профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления: отечественный и зарубежный опыт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.abadawecan.ru/index.php?cat=science&id=8> (дата обращения: 14.11.2019).