

*На правах рукописи*

ЗАБНЕВА ЭЛЬВИРА ИВАНОВНА

ПРОФЕССИОНАЛИЗМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ:  
СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ

Специальность 09.00.11 – социальная философия  
(философские науки)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора философских наук

Чита – 2019

Работа выполнена на кафедре философии  
ФГБОУ ВО «Забайкальский государственный университет»

**Официальные оппоненты:** доктор философских наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Иркутский государственный  
университет», профессор кафедры  
государственного и муниципального управления  
**Кармадонов Олег Анатольевич**

доктор философских наук, доцент,  
ФГБОУ ВО «Алтайский государственный  
университет, заведующий кафедрой социологии  
**Попов Евгений Александрович**

доктор социологических наук,  
ФГБУН «Бурятский научный центр Сибирского  
отделения Российской академии наук», ведущий  
научный сотрудник отдела региональных  
экономических исследований  
**Бюраева Юлия Григорьевна**

**Ведущая организация –** ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный  
университет имени М.К. Аммосова»

Защита состоится «27» декабря 2019 г. в 10.00 часов на заседании  
диссертационного совета Д 212.299.06 при ФГБОУ ВО «Забайкальский  
государственный университет» по адресу: 672007, г. Чита, ул. Бабушкина, 129,  
зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВО  
«Забайкальский государственный университет» по адресу: 672000, Россия,  
г. Чита, ул. Чкалова, 150 и на сайте ФГБОУ ВО «Забайкальский  
государственный университет» по электронному адресу:  
[http://www.zabgu.ru/files/html\\_document/pdf\\_files/fixed/Zabneva/Dissertaciya\\_Zabneva\\_E.I..pdf](http://www.zabgu.ru/files/html_document/pdf_files/fixed/Zabneva/Dissertaciya_Zabneva_E.I..pdf)

Автореферат разослан «25 ноября» 2019 г.

Учёный секретарь  
диссертационного совета,  
доктор философских наук, профессор

Елена Юрьевна Захарова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 невысокий уровень удовлетворенности населения результатами её деятельности. Основной причиной этого, на наш взгляд, является 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 актуализировало необходимость формирования иных концептуальных основ профессионализма. Современная действительность обусловила востребованность инновационного

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 современная модернизация, направленная на формирование гражданского общества, обусловившая необходимость трансформации данной социально-профессиональной деятельности таким образом, чтобы она отвечала задачам 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., будет 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 категорий «муниципальная служба» и «муниципальные служащие». Авторы полагали, что уровень профессиональной подготовленности служащих самоуправления должен зависеть от их принадлежности либо к самоуправляющейся общине, либо – к централизованному государству.

Д. Дидро, Ш. Монтескье, А. Смит 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 Р. Гнейста, П. Лабанда, Л. Штейна, 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 (Н. И. Лазаревский и Б. И. Чичерин) 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, ставились 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 управленческой структуры. Согласно М. Веберу, в своей деятельности муниципальные служащие руководствуются регламентированными процедурами, исполнение которых обезличено. В контексте его учения муниципальные служащие являются статусной группой, особенности которой заключаются в определенном образе жизни, социальном престиже, общих ценностях. Специфика данной социальной группы определяет её особое положение, связанное с наличием властных полномочий и возможности оказывать влияние на жизнедеятельность общества, влекущее увеличение ответственности за его состояние.

К. Маркс, В. И. Ленин и М. Бакунин являются авторами теории, согласно которой профессионализм муниципальных служащих зависит от социальных реалий (ведущая роль пролетариата, необходимость «учиться коммунизму»).

Ленинское идейное наследие, дополненное такими исследователями, как В. М. Бехтерев, И. М. Бурдянский, 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 Э. Мэйо, Г. Мюнстерберг, Р. Оуэн, М. П. Фоллет, доказывавшие, что на становление профессионализма сотрудников значительное влияние оказывает система психологического контроля и поощрения. В рамках теории удовлетворенности Ф. Гилберта, Ф. Тейлора 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 М. Блумфилд, Л. Л. Гьюлик, Д. Муни, А. Слоун, Л. Урвик, А. Файол, Г. Черч 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 Ф. Герцберга, Д. Мак-Грегора, А. Маслоу, 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 на основе анализа способности управлять организацией, как совокупностью взаимозависимых элементов.

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

Р. Уотермана позволило понимать профессионализм, как способность руководить формированием структуры организации и распределением власти внутри нее.

В теоретических концепциях самоуправления Э. Деминга, П. Дракера, Р. Зуммера, К. Исикавы, Ф. Кросби, 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 доказывает, 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, Т. Геблера, Дж. Грюнинга, Д. Осборна, 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 теории. Б. Атосом, Дж. Грэхэмом, С. Дарги, С. Доусоном, С. Худом 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, Ш. Ворраса, Дж. Грабле, Р. Б. Денхарда, которые обосновывали значимость ценности социального служения, направленного на удовлетворение запросов и интересов населения.

Вопросы формирования профессионализма служащих самоуправления разрабатываются 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, О. А. Кармадонова, А. Г. Комарова, Е. И. Кудрявцевой, 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 и др.

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

Компетентностные модели профессионализма муниципальных служащих, обеспечивающие эффективное функционирование института местного самоуправления, представлены в работах В. В. Бондалетова, Б. В. Заливанского, Л. Н. Ивановой, И. А. Коха, Н. В. Кузьминой, А. В. Медведева, А. Г. Паньковой, Л. Смышляевой, И. С. Суняйкиной. Их труды послужили основой для формирования авторской модели профессионализма муниципальных служащих.

Однако, говоря о сущностной составляющей профессионализма муниципальных служащих, большинство перечисленных авторов стремились обосновать необходимость поиска универсальных компетенций, которые должны функционировать на всех уровнях управленческой системы. В то же время почти не уделялось внимание личностным особенностям, не учитывались мотивы, ценности, устремления, особенности 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, имеющих историческую, юридическую, экономическую, социологическую, психологическую, культурологическую направленность. Социально-философское осмысление проблемы профессионализма муниципальных

служащих, обосновывающее роль личностных факторов в процессе профессионального становления муниципальных служащих на основе принципов согласованного взаимодействия между властью и обществом, способно вывести на новый уровень дальнейшую разработку теории профессионализации муниципальной службы в условиях модернизирующегося мира.

**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. Гегель, М. Вебер, В. Вильсон и др.);

- теория мотивации (Л. С. Выготский, Ф. Герцберг, Д. Мак-Грегор, А. Маслоу, С. Л. Рубинштейн, А. А. Ухтомский и др.);

- теория глобального самосознания и социального консенсуса человечества (М. Калецкий, О. А. Кармадонов, А. Каунот, Я. Тинберген, И. Фишер, Р. Фриш, И. Шумпеттер и др.);

- теория социального обслуживания (Э. Атос, Т. Геблер, Дж. Грюнинг, Э. Деминг, П. Дракер, К. Исикава, Ф. Кросби, Д. Осборн, Э. Остр, Р. Паскаль, Т. Питерс, Р. Уотерман и др.).

**В основе методологии диссертации находится:**

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

- системный подход (А. А. Богданов, В. Парето, И. Пригожин и др.), позволяющий представить становление профессионализма как часть системы развития общества под влиянием внешних и внутренних факторов;

- ситуационный подход (П. Блауа, Дж. Вудворд, Г. Кунц, Р. Моклер, Р. Шенхер и др.), 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, 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 соответствуют современным реалиям.

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 государственного регулирования; 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 местного самоуправления. Эта специфика деятельности муниципального служащего и его отношения к сложившейся ситуации формируют 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 социально-исторических условий: стремления населения к объединению на основе централизации власти и децентрализации. В современных условиях это противоречие институализировано следующими факторами: 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, расширение их задач и структуры, усложнение управленческой деятельности, рост личной ответственности руководителей и сотрудников, потребовали 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, и 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. Этот комплекс рефлексирован 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 несложившемся восприятием в российском обществе муниципальной службы как вида социально-профессиональной деятельности, отвечающей атрибутивным признакам профессии. А также несформированным образом муниципального служащего в контексте проектирования новых норм и практик, социальных проектов в положительной коннотации и несложившейся 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 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.

**Теоретическая значимость** заключается в дополнении философии управления идеями, позволяющими осмыслить становление профессионализма муниципальных служащих с учетом универсальных и ситуационных, объективных и субъективных факторов формирования их социально-профессиональной компетенции. Результаты диссертации оказывают влияние на развитие неовеберовской 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 в ходе оценки критериев профессионализма при проведении процедуры аттестации, в системе подготовки и переподготовки кадров. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в лекционных курсах «Социальная философия», «Философия управления», при подготовке курсовых и выпускных квалификационных работ студентами направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» высших учебных заведений. По материалам диссертации изданы учебные 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 «Современные проблемы методологии и инновационной деятельности» (г. Новокузнецк, 2014); Международной научной конференции «Сорокинские чтения»: Приоритетные направления развития социологии в XXI веке (Москва, 2014); Международной научно-практической конференции «Национальная философия и новые мировоззренческие парадигмы» (Семей (Казахстан), 2015); Всероссийской научно-практической конференции «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 «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.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во «Введении»** обоснована актуальность исследования, изложены цель и задачи исследования, степень научной разработанности проблемы, аргументируется научная новизна и раскрываются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «**Теоретико-методологические основы исследования профессионализма муниципальных служащих**» посвящена рассмотрению социально-философских подходов к исследованию профессионализма, сравнению общественно-научных дискурсов о профессионализме муниципальных служащих, анализу социальной модели профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе.

В первом параграфе **«Социально-философские предпосылки исследования профессионализма муниципальных служащих»** анализируется социально-философская рефлексия понятия «профессионализм муниципальных служащих», факторы, определяющие его эволюцию в процессе становления новых идей, представлений менеджментских практик.

Выявлено, что большинство социально-философских подходов к исследованию профессионализма служащих самоуправления, получивших своё развитие до середины XX в., обосновывали необходимость поиска универсальных принципов их профессионализации. В произведениях Платона, Аристотеля, Т. Мора, Т. Кампанеллы и др. прослеживается идея о том, что идеальное государство, делегирующее общинам права демократии и самоуправления, обеспечивает граждан достаточным уровнем профессионализма в сфере самоуправления. В эпоху Просвещения были обоснованы идеи Д. Дидро, А. Смита, Ш. Монтескье и др., которые, отстаивая права рядовых граждан на самоуправление, утверждали возможность самостоятельного достижения ими достаточного уровня профессионализма, требуемого для решения местных задач. Ими были разработаны концепции «гражданского общества» и «общественного договора», которые явились ориентиром для реализации программы местного самоуправления.

Анализ работ О. Лабанда, Э. Мейера, О. Ресслера, А. Токвиля, Ж. Г. Турэ и др., осуществленный в ходе диссертационного исследования, показал, что, по мнению данных ученых, уровень профессионализма служащих самоуправляющихся общин зависит только от требований местного сообщества. Способность народных масс к самоуправлению, а, следовательно, их профессионализм, эти ученые признавали врожденным качеством.

Другая точка зрения принадлежит Л. Штейну и Р. Гнейсту, утверждавшим, что профессиональные качества служащих местного уровня могут определяться только государством. Они доказывали, что профессионализм служащих, являясь приоритетным направлением государственной поддержки созданных им органов местного самоуправления, отличает работу муниципальных органов власти.

Создать концепцию на основе синтеза двух противоположных идей пытались авторы теории муниципального дуализма Н. И. Лазаревский и Б. Н. Чичерин, которые говорили о равноценном влиянии на профессиональные качества служащих, как государства, так и местного сообщества.

Далее в диссертационном исследовании на основе анализа социально-философских концепций выделены критерии оценки профессионализма муниципальных служащих. Доказано, что долгое время доминировал подход В. М. Бехтерева, И. М. Бурдянского, М. Вебера, В. Вильсона, А. К. Гастева,

Г. Гегеля, В. Ленина, К. Маркса, утверждавших приоритетное значение внешнего государственного влияния на эффективность работы и профессионализм служащих самоуправления. Эти идеи критиковались в работах Ф. Гилберта, Г. Мюнстерберга, Э. Мэйо, Р. Оуэна, Ф. Тэйлора, А. Файоля, М. П. Фоллет, Э. Эмерсона, которые считали, что эффективность профессионализации управленческого труда зависит не столько от внешних структурных решений, сколько от внутренних взаимоотношений, идентификации внутри социально-профессиональной группы.

В свою очередь Ф. Герцберг, Д. Дьюи, Д. Мак-Грегор, О. Конт, А. Маслоу, Ч. Пирс, М. Фуко утверждали, что ведущим показателем профессионализма управленческого персонала должна признаваться эффективность управления, измеряющаяся способностью действовать в сложившихся условиях внутренней и внешней среды.

В XX в. заслуженное признание получили идеи А. А. Богданова, Г. Кунца, Р. Моклера, И. Парето, И. Пригожина, раскрывающие системное видение профессионализма, который понимался ими как способность сохранения базовых ценностей, установок в равновесии и устойчивой траектории развития, которая реализуется посредством постепенных изменений и их последующей гармонизации.

В диссертационном исследовании доказывается, что наиболее распространенной в современных условиях стала теория социального обслуживания (Э. Атос, У. Оучи, Р. Паскаль, Т. Питерс, Р. Уотерман). Авторы данной теории обращают внимание на зависимость профессионализма муниципальных служащих от того, насколько он способен отразить реальное положение дел, насколько полно в своей деятельности он способен учитывать влияние всех действующих факторов. Неовеберианские концепции управления предлагают новые идейные основы управления, ориентированные на достижение эффективности и результативности профессионального труда служащих муниципальных органов. Поэтому показателем профессионализма муниципальных служащих в трудах таких исследователей, как Н. М. Антошина, В. И. Байденко, И. Н. Барциц, Г. М. Бирюкова, Т. Геблер, Дж. Грюнинг, Э. Деминг, П. Дракер, К. Исикава, Ф. Кросби, Д. Осборн, Т. Ханта и др., выступает способность к сервисной социальной деятельности.

Таким образом, большинство рассмотренных в диссертации социально-философских концепций, идей, представлений и менеджментских практик обосновывали необходимость профессионализации. Анализ представлений о профессионализме муниципальных служащих показал наличие двух типов концепций. Одни определяют зависимость профессионализма управленцев местных сообществ от требований и управленческих традиций местных

сообществ, другие утверждают роль государства, которое формирует и коррелирует запрос на профессионализацию служащих самоуправления, представляющих инструмент реализации государственной стратегии развития и создания социальных доминаций в региональных условиях.

Во втором параграфе **«Анализ общественно-научных дискурсов о профессионализме муниципальных служащих»** доказывається, что основные аспекты и особенности развития профессионализма муниципальных служащих являются предметом обсуждения представителей властного, юридического, экономического, культурологического, социологического, психологического, педагогического и др. дискурсов.

Властный дискурс (Е. В. Анисимова, В. Н. Тищенко, М. Фуко и др.) выражает мнение, согласно которому требование к высокому уровню профессионализма является необходимым условием для сотрудников органов местного самоуправления. Ключевым фактором профессионализации, с точки зрения данного дискурса, являются ресурсы государственной власти.

Властный дискурс переплетается с юридическим и экономическим. Юридический дискурс (Л. В. Андриченко, А. В. Каляшин, А. А. Манякин, В. Б. Муравченко и др.) указывает на наличие властного и правового регулирования социального взаимодействия в муниципальной сфере. В центре внимания юридического дискурса содержание нормативно-правовых актов, регулирующих развитие профессионализма муниципальных служащих. В экономическом дискурсе (В. Игнатов, О. В. Михайлова, Б. Т. Пономаренко) профессионализм муниципальных служащих связывается с эффективностью данной службы в решении локальных проблем предоставления услуг в сфере образования, медицины, быта, досуга, физической культуры, спорта и т.д.

Объединяет властный, юридический, экономический дискурсы убеждение о том, что требования государства к профессиональному уровню служащих самоуправления, который должен соответствовать изменяющимся условиям конъюнктуры власти, законодательства и рынка, являются определяющими в процессе развития профессионализма муниципальных служащих. При этом запросы муниципалитетов в этих дискурсах не учитываются.

Обоснование проблем профессионализации муниципальных служащих дополняется обращением к культурологическому, социологическому, психологическому и педагогическому дискурсу.

Содержание культурологического дискурса (А. А. Гребенников, В. В. Масляков, В. С. Мухаметжанова, Л. Д. Парунина), обращает внимание на то, что профессиональная культура муниципальных служащих представляет неотъемлемое свойство данной социально-профессиональной группы.

Профессиональная культура регулируется посредством профессиональных знаний, умений навыков, норм и ценностей, выступающих мерой развития профессионализма муниципальных служащих. В центре культурологического дискурса находится обсуждение моделей, определяющих развитие культуры муниципальной службы, где выделяются патримониальная, бюрократическая и модель «государственного менеджмента».

Социологический дискурс (Е. А. Емельянова, К. О. Магомедов, В. Г. Попов, С. И. Репицкая, А. Л. Чертенко) представляет профессионализм, как эквивалент высокого профессионального статуса и уровня квалификации. В социологическом дискурсе понятие «профессионализма муниципальных служащих» выступает как инструмент становления и развития кадров данного социального института.

С точки зрения психологического дискурса (А. А. Деркач, И. Б. Дуракова, В. Г. Зызыкин, Н. А. Левченко, Е. С. Милованова) профессионализм понимается, как сложное социально-психологическое явление, обретаемое в процессе профессионального становления личности и формирования ее социальной зрелости. Профессионализация личности здесь понимается, как процесс усвоения индивидом на протяжении его жизненного пути социальных норм и культурных ценностей той социально-профессиональной группы, к которой он принадлежит.

Педагогический дискурс (Г. О. Барбаков, Ю. Р. Валикина, А. Ю. Кирьянов, И. П. Марченко, И. Г. Силко и др.) основывается на утверждении о том, 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.

В диссертации подчеркивается, что объединяющей для представленных типов дискурсов является идея о непрерывности процесса профессионализации в течение всей социально-профессиональной деятельности, в котором происходит становление и развитие профессионализма муниципальных служащих.

В третьем параграфе **«Социальная модель профессионализма муниципальных служащих в общественно-научном дискурсе»** рассмотрено содержание предлагаемых общественно-научным дискурсом моделей профессионализма муниципальных служащих.

Содержание западных и отечественных концепций муниципального управления долгое время определяла модель профессионализма муниципальных служащих, разработанная М. Вебером, Г. Гегелем,

В. Вильсоном, Ф. Гилбретом, Ф. Тейлором, предполагавшими, что эффективность местного самоуправления зависит только от рациональной организации жизнедеятельности и трудовых отношений во всех подразделениях конкретных социальных систем.

Однако работы А. Маслоу, Э. Мэйо, Р. Оуэна, И. Шумпетера изменили представления о модели профессионализма служащих самоуправления, сделав акцент на субъективном отношении к объективным результатам действия управленческих систем, которое рождается в процессе взаимодействия с окружающими их людьми. Как считает И. Шумпетер, содержание этой модели определяло положение, согласно которому мнение простых людей становится более значимым фактором, влияющим на качество муниципального управления, нежели указания руководителей и материальные интересы. Разработка данной модели была продолжена К. Арджирисом, Ф. Герцбергом, Д. Мак-Грегором, которые считали, что ведущее место в модели профессионализма должны занимать потребности работников, создание соответствующих условий для их развития должно было стать действенным фактором продуктивного управления.

В процессе анализа, проводимого в диссертационном исследовании, было доказано, что трансформация сущности управления на местном уровне привела к тому, что была сформулирована новая модель профессионализма муниципальных служащих. В рамках так называемой концепции New Public Management, раскрытой в исследованиях таких авторов, как Б. Атос, Дж. Грэхэм, С. Дарги, С. Доусон и С. Худ государство отождествлялось с «большой корпорацией». В дальнейшем разработки модели профессионализма муниципальных служащих, которые проводили Т. Питерс и Р. Уотерман, представили муниципальное управление как систему взаимосвязанных элементов, главным из которых являются кадры, а именно каждый отдельно взятый человек. Профессионализм муниципального служащего здесь понимался, как способность эффективно действовать в условиях неопределенности, непостоянства и многовариантности, устанавливать систему взаимоотношений с людьми, вести продуктивную деятельность. Это оказывалось возможным за счет системного развития профессиональных умений, где ведущую роль играют обучение и повышение квалификации.

Модель профессионализма муниципальных служащих была уточнена С. Виддетом, Дж. Равеном, С. Рейнертом, С. Холлифордом. Они раскрыли процесс системного развития профессионализма через понятие «компетентности», которое осознавалось как совокупность знаний, умений и навыков, отражающая уровень понимания муниципальными служащими целей и задач профессиональной деятельности и способность реализовывать их на

практике. Как они полагали, основу профессионализма муниципальных служащих составлял набор компетентностей, представляющих специфическую способность муниципального служащего эффективно выполнять конкретные действия в области муниципального управления, нести ответственность за результат профессиональной деятельности и получать удовлетворение от её выполнения.

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 ресурсов. В рамках компетентностных моделей формировались представления о профессионализме муниципального служащего нового типа, способного обеспечить все более возрастающие потребности и ожидания граждан.

Наиболее широкое распространение получила компетентностная модель профессионализма муниципальных служащих, разработанная Советом Европы, в которой определены пять групп характеристик служащих: политические, социальные компетенции, межкультурные компетенции, коммуникативные, социально-информационные, персональные. Эта модель применялась в разных странах, например в Голландии, где содержание модели профессионализма муниципальных служащих составили семнадцать характеристик, объединенных в четыре кластера, а главный акцент был сделан на эффективности деятельности.

В отечественном общественно-научном дискурсе также представлен ряд компетентностных моделей, отражающих требования органов муниципальной власти к внутренней мотивации, способностям и навыкам муниципальных служащих в выполнении социально-профессиональной деятельности. Идентичность данных моделей заключается в том, что во всех них компетентности детализированы до компетентностных характеристик и индикаторов поведения.

Таким образом, в представленных моделях профессионализма в общественно-научном дискурсе, таких как рациональная модель (М. Вебер, В. Вильсон, Ф. Тейлор), субъективная модель (Р. Оуэн, Э. Мэйо, А. Маслоу), ценностная модель (К. Арджирис, Ф. Герцберг, Д. Мак-Грегор), системная модель (Дж. Грэхэм, С. Дарги, С. Доусон), компетентностная модель (С. Виддет, С. Рейнерт, Дж. Равен) компетентность раскрывается как доминантная форма знаний, умений и навыков, отражающая уровень понимания муниципальными служащими целей и задач профессиональной

деятельности и способность реализовывать их на практике. Согласно содержанию современного общественно-научного дискурса, основу социальной модели профессионализма муниципальных служащих представляет освоение оптимального набора компетенций, обеспечивающего эффективность деятельности муниципалитета. Социальная модель профессионализма муниципальных служащих детерминирует формирование профессионализма муниципальных служащих по отношению к их функциональной определенности в условиях наличия двойственных парадигм в системе управления.

Во второй главе **«Социальные практики развития профессионализма муниципальных служащих»** представлен анализ содержания этапов становления социально-профессиональной группы муниципальных служащих, результаты исследования современного состояния муниципальной службы как вида социально-профессиональной деятельности, сравнение российских и зарубежных практик развития профессионализма муниципальных служащих.

В первом параграфе **«Становление социально-профессиональной группы муниципальных служащих»** приводятся результаты исследования процесса развития муниципальной службы в России, согласно которым формируется твердое убеждение, что географические, национальные, демографические, экономические и культурные особенности нашей страны исторически требовали института местного самоуправления, несмотря на традиционную для нашего государства высокую степень централизации власти.

Начало формирования социально-профессиональной группы служащих народоуправления и самоуправления принято относить к периоду становления российской государственности, когда впервые возникла необходимость достижения согласия между интересами государства и интересами населения с помощью деятельности определенных лиц.

В дальнейшем жизнедеятельность российского общества определялась потребностями центральной власти, реформы которой влияли на состояние народоуправления, а затем и самоуправления. Развитие социально-профессиональной группы служащих местного самоуправления шло волнообразно; периоды активных позитивных сдвигов сменялись периодами антиреформ и попыток вернуть структуру внутригосударственного управления в патриархальное состояние. В целом все попытки повлиять на качественное состояние данной группы служащих в этот период сталкивались с проблемой зависимости от отношений с центральной властью, выстраивающей аппарат местного самоуправления как инструмент решения собственных задач. Это делало любые изменения явлением, зависимым от конъюнктуры.

Начиная с середины XIX в. в процессе становления группы служащих

самоуправления проявилась определенная закономерность, которая 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. При этом, зачастую, смена тенденций, направленных на централизацию власти и ее регионализацию, говорила еще и о процессах поиска компромисса между верховной властью и ее территориальными подразделениями. Однако усиление центральной власти не вело к полной ликвидации местного самоуправления, существовавшего в различных формах и развивающегося в течение всей российской истории. Государство всегда понимало необходимость местного самоуправления и осознанно стремилось создавать и развивать систему власти, осуществляемой народом, особенно в кризисные для себя периоды.

После Октябрьской революции 1917 г. институт местного самоуправления, предполагавший принцип разделения властей, децентрализацию и независимость самоуправления, стал находиться в противоречии с существующей системой централизованного государства. Он перестал существовать в качестве самостоятельного института и оказался встроенным в иерархию государственной управленческой системы. Все внимание этого периода акцентировано на Советах, за которыми закреплялась реализация различных форм волеизъявления местного населения. Однако местные Советы являлись продолжением цепочки центральной власти на местах, они не были самостоятельны. В это время социально-профессиональная группа служащих местного самоуправления представляла собой один из элементов государственной бюрократии. Требования, предъявляемые к профессионализму служащих, были идентичным для всех уровней власти. При этом термин «муниципальные служащие» не использовался, так как такой социально-профессиональной группы не существовало.

Новый этап развития российской государственности, наступивший в 1991 г., установил разграничения между государственной властью и местным самоуправлением, а также институционализировал подходы к определению уровня профессионализма служащих муниципальных органов. 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.

Современное развитие социально-профессиональной группы муниципальных служащих обладает определенной спецификой, которая заключается в том, что ее целью является стремление эффективно организовывать людей в сообщество, способное добиваться поставленных

перед ними целей, а с другой стороны, настолько же эффективно самоорганизовываться для реализации интересов и целей, разделяемых всеми членами сообщества.

Таким образом, процесс становления российского самоуправления показал зависимость данного института от влияния, оказываемого на него со стороны государства, стремящего к централизации власти и региональных сил, стремящихся к децентрализации. При этом в условиях современности о ценностях самоуправления, не входящего в систему централизованной власти, говорит Конституция РФ. В то же время, на необходимость руководствоваться стремлением к сохранению централизованного государства указывают Федеральные законы о муниципальной службе, согласно которым муниципальные служащие, принадлежащие к группе чиновников, призваны не только обслуживать потребности населения, но и принимать властные решения, на качество которых влияет уровень их профессиональной компетентности.

Во втором параграфе **«Современное состояние муниципальной службы как вида социально-профессиональной деятельности»** 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.

Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации 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 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.

В третьем параграфе **«Российские и зарубежные практики развития профессионализма муниципальных служащих»** проведен анализ, который показал, что в условиях современных политических и экономических реформ отечественная система профессионализации муниципальных служащих имеет противоречивый характер. Наряду с неоспоримыми достижениями, показывающими закономерность процесса становления и развития института местного самоуправления, а также привлечения к самоуправлению все

большого количества граждан, имеется немало проблем, чем во многом и объяснимо отставание темпа реформ муниципальной службы от реформ в других сферах. Доказано, что историко-культурное наследие централизованного государства способствовало тому, что российская система профессионализации муниципальной службы характеризуется невысоким уровнем рационализации управленческих процессов; непрозрачна для контроля, особенно социального; недостаточно демократична и характеризуется тенденцией к закрытости; неповоротлива и в целом не вполне адекватна современным потребностям общества. Серьезными сдерживающими условиями являются: неопределенность функционально-ролевой позиции муниципальной службы в общественном сознании; давление, контроль и повсеместная финансовая зависимость от государственной власти; отсутствие социальных механизмов контроля и оценки эффективности деятельности муниципальных служащих.

Современное административное реформирование, происходящее в России, тесным образом связанное с трансформацией муниципальной службы, потребовало концептуальных изменений в подходах к формированию профессионализма. Реформирование муниципальной службы должно обеспечить муниципальные органы профессиональными сотрудниками, имеющими соответствующее их должностному положению образование и способными к результативному выполнению возлагаемых на них задач. В связи с этим практическое значение приобретает задача освоения и адаптации передового опыта зарубежных стран.

Зарубежный опыт показал, что достижению эффективного управления жизнедеятельностью муниципалитетов способствует непрерывная система образования. Профессионализм в любой сфере деятельности в целом и в системе муниципального управления в частности не может быть статичным, раз и навсегда установленным состоянием. Во-первых, развитие общества меняет требования к современному муниципальному управлению. Во-вторых, профессионализм муниципального служащего не может не меняться в условиях его профессиональной деятельности. Эти процессы доказывают необходимость законодательного закрепления требования подготовки и переподготовки кадров на протяжении всей профессиональной деятельности.

В странах Запада профессиональный потенциал муниципального служащего предопределяет особая мотивационная среда, обусловленная социально-экономическими отношениями, сложившимися между государством и определенными территориями. Экономическая и финансовая независимость территорий обеспечивает им свободу в выборе муниципальных служащих, определении требований к ним, оценки их профессиональной деятельности,

направляет усилия и потенциал служащего самоуправления на эффективное решение проблем, стоящих перед муниципалитетом, усиливает уровень их ответственности за функционирование территории. Данная 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.

В третьей главе **«Социально-философская рефлексия профессионализма муниципальных служащих»** раскрыта социально-философская природа профессионализма муниципальных служащих, рассмотрены социальные детерминанты развития профессионализма муниципальных служащих, представлен анализ исследований профессионализма муниципальных служащих, предложена авторская модель профессионализма муниципальных служащих.

В первом параграфе **«Социально-философские предпосылки совершенствования профессионализма муниципальных служащих»** доказано, что классическая бюрократическая модель эволюционного становления муниципального управления в современном мире оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к 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 Б. Атос, Дж. Грэхэм, С. Дарги, С. Доусон, С. Худ представляют муниципальное управление в качестве инструмента, направленного на реализацию принципа обслуживания населения по удовлетворению его частных и публичных

запросов.

Современная философия муниципального управления предполагает поиск концептуально новых решений достижения профессионализма муниципальных служащих. В основе этих решений 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. Основой развития профессионализма должна быть ориентация на эффективность деятельности социально-профессиональной группы и личности, осуществляемой в состоянии возрастающей динамичности и взаимозависимости 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.

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 актуализации профессионального потенциала ресурсов личности, под которым 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.

Во втором параграфе **«Социальные детерминанты развития профессионализма муниципальных служащих»** 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 детерминант, выступающих в роли социальных механизмов развития общества.

Одним из основных социальных детерминантов 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.

Процесс развития профессионализма муниципальных служащих является итогом влияния объективных детерминант, одним из которых является комплекс взаимодействий, связанный с действием законодательных актов и других документов, нацеленных на регуляцию процесса подготовки потенциальных служащих в системах образовательных учреждений.

Детерминантом, обеспечивающим улучшение 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 реализуют законность процедуры назначения на муниципальные должности. Эффективным средством этому могут служить СМИ, имеющие открытый доступ к любой информации в отношении деятельности муниципальных служб.

Однако развитие профессионализма муниципальных служащих имеет и обратную сторону, которая связана с тем, что достижение профессионального уровня осуществляется за счет профессиональных ресурсов личности, под которыми понимаются используемые ею специальные знания, навыки, а также опыт управленческой работы. Большое значение здесь приобретают субъективные детерминанты, заключающиеся в том, что муниципальный служащий сам выдвигает себе требования совершенствования своего профессионального уровня.

Таким образом, на процесс развития профессионализма муниципальных служащих оказывают существенное влияние как объективные, так и субъективные детерминанты.

В третьем параграфе **«Оценка профессионализма муниципальных служащих»** делается вывод, что, несмотря на то, что развитие профессионализма муниципальных служащих в течение последних лет было одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации, в стране до сих пор не сложилась система проведения регулярных исследований и оценки кадрового потенциала служащих системы самоуправления, позволяющая выявлять и отслеживать уровень развития их профессионализма для эффективного управления кадровой политикой.

Исследование профессионализма муниципальных служащих Российской Федерации, выполненное в рамках работы, позволило сделать вывод о том, что реальное состояние кадрового обеспечения органов местного самоуправления не соответствует новым социально-философским подходам к муниципальному управлению, требуемым современной действительностью.

Во-первых, несмотря на то, что самостоятельность органов местного самоуправления имеет законодательное закрепление, жесткая зависимость от государственной власти привела к сложившемуся в обществе отношению к органам местного самоуправления как к органам государственной власти низового уровня. Подобное сравнение в глазах народа муниципальных служащих с чиновниками от государства, с одной стороны, значительно снижает уровень доверия к ним, а, с другой, – приводит к рассогласованию их идентификации, что оказывает негативное влияние на процесс профессионализации.

Во-вторых, современное законодательство в сфере местного самоуправления и муниципальной службы не способствует интенсификации усилий служащих для решения проблем населения. Высокий уровень стандартизации деятельности муниципальных служащих, границы и содержание которой зачастую определены шаблонами и стереотипами поведения снижают их инициативность, а, следовательно, и уровень ответственности за принятые решения, что также накладывает отпечаток на процесс их профессионализации.

В-третьих, устоявшаяся традиция бюрократического управления, характеризующаяся авторитаризмом и высокой степенью персонификации, не позволяет сформировать новую идеологию профессиональной деятельности, определяемую происходящей в обществе трансформацией. Закрытость органов местного самоуправления от населения приводит к высокой степени отчуждения, к пассивности населения, к отсутствию взаимодействия, и как результат, к непринятию организационной культуры и организационного поведения муниципальных служащих. Отсутствие диалога, обратной связи, также негативно сказывается на развитии профессионализма муниципальных служащих.

В-четвертых, несмотря на то, что квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований, определенных государством, в обществе так и не сложилась модель профессионализма муниципальных служащих.

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, несложившимся 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.

В четвертом параграфе **«Модель совершенствования профессионализма муниципальных служащих»** проводится анализ моделей профессионализма муниципальных служащих, результаты которого показывают, что современные условия развития общества требуют трансформации принципов работы местного самоуправления и роста профессионализма ее кадрового состава. Поэтому к профессиональным качествам муниципальных служащих, содержанию их знаний, умений и навыков предъявляются особые требования, а профессионализм признается ключевым фактором обеспечения эффективного функционирования системы местного самоуправления.

Доказано, что, имеющиеся модели профессионализма муниципальных служащих созданы на принципе перечисления того или иного набора компетенций, отражающих разнообразные формальные требования власти к их управленческому и личностному потенциалу. Вместе с этим в данных моделях отсутствует структурный анализ компетентностей, позволяющий выделить те профессиональные качества, которые представляют собой базовые, неизменные способности и умения, а также вариативные характеристики, отличающие профессионализм социально-профессиональной группы муниципальных служащих. С учетом проведенного анализа подходов и моделей профессионализма, которые существуют на сегодняшний день, в диссертации раскрывается содержание авторской модели профессиональных компетентностей муниципального служащего.

Структуру авторской 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.

**В «Заключении»** сформулированы основные выводы исследования. Развитие представлений о профессионализме муниципальных служащих шло по направлению от социально-утопических концепций, считавших основой профессионализма закономерности эволюционного развития общества; к признанию 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 предвзятый 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. Исходящая из этого специфика деятельности муниципального служащего и его отношение к сложившейся ситуации формирует качество профессионализма.

Современное общественно-научное обсуждение признает произошедшую трансформацию сущности местного самоуправления, которая служит 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. Основу социальной модели профессионализма муниципальных служащих представляет оптимальный набор компетенций, обеспечивающий эффективность деятельности муниципалитета на уровне, требуемом местным сообществом. Построение отечественной социальной 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 ликвидации местного самоуправления. Зачастую, смена тенденций, направленных на централизацию власти и ее регионализацию, указывала на процессы поиска компромисса между верховной властью и ее территориями. Государство всегда понимало значение 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. служба в органах местного самоуправления осознавалась, как один из важнейших инструментов народовластия, который не входил в систему государственной власти. Однако в последующие годы она стала пониматься как форма участия народа в управлении государством, представляющая собой органическую часть политической и государственной системы управления. Муниципальная служба стала социальным инструментом, используемым 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.

Профессионализм муниципальных служащих является сложным социально-психологическим явлением, 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. 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. Проведенный анализ определяет социально-

философскую природу профессионализма муниципальных служащих исходя из социально-профессиональной деятельности, в рамках психологической системы личности и общественной метасистемы.

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 рефлексировается 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 анализа кадрового потенциала муниципальной службы показала, что существующий уровень профессионализма муниципальных служащих не соответствует ожиданиям местных сообществ. Это обусловлено, прежде всего, несложившимся 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.

Содержание модели совершенствования 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 коопераций 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.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ**

#### **Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ:**

1. Забнева Э. И. Условия формирования устойчивой профессиональной идентичности муниципальных служащих // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7. Философия. Социология и социальные технологии. – 2014. – № 1(21). – С. 41-45.
2. Забнева Э. И. Особенности становления муниципальной службы как профессиональной деятельности // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – №2. – С. 205-208.
3. Забнева Э. И. Проблемы профессионализации муниципальных служащих в условиях транзитивного общества // Социум и власть. – 2015. – №4. – С. 24-29.
4. Забнева Э. И. Особенности профессионализации муниципальных служащих в социально-историческом контексте (по материалам сравнительного социологического исследования) // Известия Саратовского университета. Серия социология, политология, выпуск 1. Том 16, 2016. – С. 12-15.

5. Забнева Э. И. Создание региональных высших школ муниципального управления как один из путей профессионализации муниципальных служащих // Власть. – 2016. – №8. – С. 142-146.

6. Забнева Э. И. Социологический анализ как метод оценки эффективности управления профессионализацией муниципальных служащих // Общественные науки. – 2016. – №3. – С. 428-434.

7. Забнева Э. И. Концептуальные основы управления профессионализацией муниципальных служащих // Теории и проблемы политических исследований. – 2016. – Том 5, №5-А. – С.100-109.

8. Забнева Э. И. Проблемы реформирования муниципальной службы // Социология. – 2016. – № 4. – С. 46-49.

9. Забнева Э. И. Роль социально-экономических трансформаций в реализации процесса профессионализации муниципальных служащих // Социология. – 2017. – № 2. – С. 32-35.

10. Забнева Э. И. Местное самоуправление как аутопойетическая социальная система Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС.- 2017. – №2. – С. 169-174.

11. Забнева Э. И. Концептуальные основы эффективного управления муниципальной службой как социальной деятельностью // Международный научно-исследовательский журнал. – 2017. – № 7 (61). Ч. 1. – С. 56-58.

12. Забнева Э. И. Уровень удовлетворенности профессионализацией как один из аспектов качества жизни // Теории и проблемы политических исследований. – 2017. – Том 7, №6-А. – С.172-179.

13. Забнева Э. И. Теоретико-методологические подходы к исследованию развития профессионализма муниципальных служащих как фактора социальной эффективности системы местного самоуправления // Социология. – 2018. – № 2. – С. 175-178.

14. Забнева Э. И. Местное самоуправление в контексте российского государства // Фундаментальные аспекты психического здоровья. – 2018. – №4. – С. 59-62.

15. Забнева Э. И. Концептуальные основы формирования российской модели управления // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. – 2018. – Т.7, №6А. – С. 166-170.

16. Забнева Э. И. Социально-философские основы компетентностной модели муниципального служащего // Гуманитарный вектор. – 2019. – Том 14. – №4. – С.47-55.

17. Забнева Э. И., Жуков А. В. Исследование профессионализма муниципальных служащих в социально-философских концепциях и

современные проблемы управления // Гуманитарный вектор. – 2019. – Том 14. – №4. – С. 55-62.

18. Забнева Э. И. Современная Россия и гражданское общество: философский аспект // Евразийский юридический журнал. – 2019. – №1. – С. 486-488.

19. Забнева Э. И. Роль института местного самоуправления в становлении гражданского общества // Фундаментальные аспекты психического здоровья. – 2019. – №1. – С. 113-115.

20. Забнева Э. И. Современная философия муниципального управления // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. – 2019. – Т.8, № 1А. – С. 140-145.

21. Забнева Э. И. Социально-философская природа управления профессионализмом муниципальных служащих // Философия и культура. – 2019. – № 3. – С.13-16.

#### **Статьи в изданиях Web of Science и Scopus:**

22. The Expert Assessment of an Efficient System of Local Self-Government Formation on the Territory of the Region (Экспертная оценка формирования эффективной системы местного самоуправления на территории региона) // PONTE Journal. Your article is now published online (<http://dx.doi.org/10.21506/j.ponte.2019.1.15>) and will be available on Vol. 75 Issue 1.

23. Забнева Э. И. Особенности формирования гражданского общества в условиях горнодобывающего региона // Ways of Social Tension Easing in the Coal-Mining Region E3S Web of Conferences: IV<sup>th</sup> International Innovative Mining Symposium / Kemerovo, Russian Federation, October 14-16, 2019 M. Tyulenev, S. Zhironkin, A. Khoreshok, S. Vöth, M. Cehlár, D. Nuray, J. Janocko, S. Anyona, Y. Tan, A. Abay, D. Marasová and P. Stefanek (Eds.). 2019. Volume 105. P. 6.

#### **Монографии:**

24. Забнева Э. И., Купцова И. А. и др. Региональные особенности процесса профессионализации муниципальных служащих // Социально-культурные аспекты современного развития регионов России: монография; [под ред. И.А. Купцовой]. – Новосибирск: Изд. АНС «СибАК», 2016. – С. 44-58.

25. Забнева Э. И. Управление профессионализацией муниципальных служащих: региональный аспект // Ульяновск: Зебра, 2017. – 143 с.

26. Забнева Э. И., Нагрелли Е. А. и др. Концептуальные основы управления профессионализацией как социальным процессом // Трансформация социально-экономических процессов в современной России: коллективная монография / под общей редакцией канд. соц. наук, доц. Э. И. Забневой. – Ульяновск: Зебра, 2019. – С. 5-21.

### **Публикации в зарубежных изданиях:**

27. Zabneva E.I. Problems of Municipal Employees Training in the Conditions of Transitive Society // *Středoevropský věstník pro vědu a výzkum.* – Praha Publishing house Education and Science, 2014. – NR 7 (9) 2014. – P. 61-64.

### **Публикации в сборниках материалов конференций:**

28. Забнева Э. И. Социологический подход к формированию профессионализма муниципальных служащих // *Современные проблемы методологии и инновационной деятельности: материалы 3 Всероссийской научно-практической конференции ученых, аспирантов, специалистов и студентов: в 2 т. Т. 1, г. Новокузнецк 24-26 апреля 2014г.* / отв. ред.

А. А. Баканов. – Новокузнецк: филиал ГУ КузГТУ в г. Новокузнецке, 2014. – С. 69-73.

29. Забнева Э. И., Енгеева А. В. Современное состояние подготовки бакалавров по направлению «Государственное и муниципальное управление» // *Современные проблемы методологии и инновационной деятельности: материалы 3 Всероссийской научно-практической конференции ученых, аспирантов, специалистов и студентов: в 2 т. Т. 1, г. Новокузнецк 24-26 апреля 2014г.* / отв. ред. А.А. Баканов. – Новокузнецк: филиал ГУ КузГТУ в г. Новокузнецке, 2014. – С. 76-78.

30. Забнева Э. И., Бочарова В.А. Совершенствование подготовки государственных и муниципальных служащих на базе высшего учебного заведения // *Современные проблемы методологии и инновационной деятельности: материалы 3 Всероссийской научно-практической конференции ученых, аспирантов, специалистов и студентов: в 2 т. Т. 1, г. Новокузнецк 24-26 апреля 2014г.* / отв. ред. А.А. Баканов. – Новокузнецк: филиал ГУ КузГТУ в г. Новокузнецке, 2014. – С. 74-76.

31. Забнева Э. И. Профессионализация муниципальных служащих в условиях транзитивного общества // *IX Международная научная конференция «Сорокинские чтения»: Приоритетные направления развития социологии в XXI веке: К 25-летию социологического образования в России. Сборник материалов. Электронное издание.* – М.: Издательство Московского университета, 2014. – С. 255-258.

32. Забнева Э. И. Повышение профессионализма служащих органов местного самоуправления в условиях интеграционной активности // *Национальная философия и новые мировоззренческие парадигмы. Материалы научно-практической конференции под научной редакцией Ш. А. Курманбаевой.* – Семей, 2015 – С. 23-28.

33. Забнева Э. И. Проблемы профессионализации муниципальных служащих и возможный путь их решения // *Нефть и газ Западной Сибири:*

материалы международной научно-технической конференции. Т. 6. Социально-гуманитарные аспекты модернизации России / ТюмГНГУ. – Тюмень, 2015 – С. 68-71.

34. Забнева Э. И. Возможности использования международного опыта в профессионализации муниципальных служащих // Наука, образование и инновации: сборник статей Международной научно-практической конференции (25 июня 2016 г., г. Томск). В 4 ч. – Уфа: ОМЕГА САЙНС, 2016. – С. 217-221.

35. Забнева Э. И. Понимание категории «профессионализация» в рамках социальной действительности // Сборник статей ЦНС «Международные научные исследования» по материалам XI международной научно-практической конференции: «Проблемы и перспективы современной науки», г. Москва: сборник статей (уровень стандарта, академический уровень). – Москва: «ISI-journal», 2016. – С. 29-31.

36. Забнева Э. И. Муниципальные служащие как субъект управления в условиях становления гражданского общества: проблемы профессионализации // Инновационные процессы в научной среде: сборник статей Международной научно-практической конференции (8 декабря 2016г, г. Новосибирск). В 4 ч. – Ч.4. – Уфа: МЦИИ ОМЕГА САЙНС, 2016 – С. 259-261.

37. Забнева Э. И. Актуальные вопросы профессиональной подготовки муниципальных служащих // Новый взгляд на систему образования: Сборник трудов I Международной научно-практической конференции. – Прокопьевск: [электронное издание] изд-во филиала КузГТУ в г. Прокопьевске, 2017. – С. 43-45.

38. Забнева Э. И. Факторы и условия развития муниципальной службы как элемента системы местного самоуправления // Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения : материалы межрегиональной науч.-практ. конф., посвященной 80-летию образования Новосибирской области, г. Новосибирск, 26–27 сентября 2017 г. : в 3 ч. Ч. 1 / под науч. ред. Е. А. Белой. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2017. – С.187-195.

39. Забнева Э. И. Процесс профессионализации муниципальной службы как объект регионального управления // Вопросы современной науки: проблемы, тенденции и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, г. Новокузнецк, 7-8 декабря 2017г. – Ульяновск: Зебра, 2017. – С.189-192.

40. Региональные особенности оценки социальной эффективности деятельности органов местного самоуправления // Управление регионом: тенденции, закономерности, проблемы: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 2-4 июля 2018 г., г.

Горно-Алтайск / Под общей редакцией Т. А. Куттубаевой, А. В. Глотко. Ч.2. – Горно-Алтайск: БИЦ ГАГУ, 2018. – С. 134-138.

41. Управление информацией как фактор профессионализма // Человек: границы бытия: материалы международной научно-практической конференции, г. Барнаул, 13-14 сентября 2018 г. / под науч. ред. С. А. Ан. – Барнаул: АлтГПУ, 2018. – С. 336-339.

42. Профессионализм муниципальных служащих как фактор социальной ответственности // Вопросы современной науки: проблемы, тенденции и перспективы: материалы международной научно-практической конференции, г. Новокузнецк, 21-22 декабря 2018г. – Ульяновск: Зебра, 2018. – С.250-252.

43. Забнева Э. И. Социально-философские ориентиры развития профессионализма муниципальных служащих // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: материалы IV Международной научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2019. – с. 46-50.

#### **Публикации в журналах:**

44. Забнева Э. И. Особенности профессионализации в современных условиях транзитивного общества // Национальная ассоциация ученых (НАУ). Ежемесячный научный журнал. – Екатеринбург, 2014. – № 5. – С. 58-60.

45. Забнева Э. И. Институциональный подход к исследованию процесса профессионализации муниципальных служащих // Сборник научных статей «Учим управлять и учимся управлять». – Кемерово, 2015. С. 23-29. ISBN 978-5-906805-64 -5.