

УДК: 377

*Заруба Наталья Андреевна*  
доктор социологических наук  
кандидат педагогических наук, профессор,  
заведующая кафедрой  
государственного и муниципального управления,  
КузГТУ (г. Кемерово, РФ).  
E-mail:znak42@mail.ru

### **Развитие профессионализма муниципальных служащих как условие социальной эффективности системы местного самоуправления**

**Аннотация.** *Актуальность проблемы обусловлена сменой научных подходов к системе управления, вызванных сломом общественно-экономического развития российского государства и необходимостью поиска адекватных этим событиям научно-методологических основ подготовки специалистов для сферы и муниципального управления в вузе. В статье предлагаются результаты научного поиска, направленного на повышение уровня социальной эффективности органов местного самоуправления на основе развития профессионализма муниципальных служащих.*

**Ключевые слова:** *профессионализм муниципальных служащих, система местного самоуправления, социальная эффективность, теоретико-методологические основы, концепции, парадигмы, методология и др.*

Тенденции преобразования российского общества, переживающего трансформацию и модификацию всех его сфер, в том числе, и сферы местного самоуправления, определяют необходимость развития профессионализма муниципальных служащих с целью социальной эффективности системы местного самоуправления. Это вызвано потребностью восстановить прерванную глубокую связь, внутренне единство человека и общества, которые были разрушены в годы интенсивной трансформации российского общества в конце 20 – начале 21 века и продолжают разрушаться в настоящее время.

Развитие профессионализма муниципальных служащих как фактора социальной эффективности системы местного самоуправления - это социальная необходимость с целью устранения разрыва между целями модернизации российского общества и целями местного самоуправления, который сформировался в результате рассогласования темпов социокультурной и социально-экономической трансформации общества и реформированием системы местного самоуправления. Следует отметить, что в ситуации быстрых социальных изменений имеет место трансформация профессионального опыта, и личность ищет социальную поддержку из числа себе подобных и близких людей. Неслучайно, опросы последних лет показывают, что чаще всего россияне идентифицируют себя с семьей

и коллегами по деятельности, а не по идеологическим или политическим интересам. В таком "рассыпающемся" и по-новому структурируемом обществе на первый план выходят родственные и профессиональные группы, общество начинает делиться не на социальные классы, а на статусы. Кроме того, не изучены в достаточной степени механизмы формирования, социальная динамика, причины и направления изменений социальных статусов различных профессиональных групп специалистов в резко изменяющемся российском обществе, и не только, где социальное расслоение оказалось более значительным, чем в стабильных социальных системах. И что очень важно для нашего общества, место и роль в этих переменах муниципальных служащих, огромной армии чиновников имеет значение для науки и практики управления. Поэтому вполне закономерно, что социология вновь обратила внимание на необходимость более детального исследования именно профессиональных групп, на базе которых формируются групповые ценности, мораль, нормы группового поведения, стиль жизни и др.

Исследователи всё чаще говорят о том, что становление и развитие эффективной системы местного самоуправления с точки зрения её социальной эффективности в современных условиях России невозможно без развития более высокого уровня профессионализма муниципальных служащих.

С учетом современных потребностей формирующегося нового российского общества, оформившегося к началу 21 века как общества с рыночной экономикой, профессиональное развитие специалистов органов местного самоуправления, с одной стороны, отражает логику нового законодательства в вопросах строительства местного самоуправления, а, с другой стороны, является свидетельством необходимости усиления аспектов социальной составляющей в этом процессе.

Закономерно, что в связи с этим актуализируется потребность в осуществлении социологических исследований социального характера, например, развития профессионализма муниципальных служащих и влияние этих процессов на социальную эффективность органов местного самоуправления.

В основу социологического взгляда на развитие профессионализма муниципальных служащих заложены методологические основания и воззрения, и, прежде всего, *Концепция подипарадигмальности социологического познания*, что позволяет не ограничиваться единым подходом к интерпретации сущности социологического изучения развития профессионализма муниципальных служащих, а сделать выбор на синтезе научных воззрений. Сегодня социологам становится все более понятно, что никакое общество нельзя объяснить с помощью одной теории. Смысл социологического взгляда на развитие профессионализма муниципальных служащих связывается с выявлением роли профессионализма. Прежде всего, он ориентирован на определение места и роли профессионализма муниципальных служащих в обществе, т.е. на выявление диалектики его взаимодействия, взаимовлияния на социальную эффективность системы местного

самоуправления, а также и других сфер жизнедеятельности общества: экономической, политической, социальной и духовной.

Специфика социологического подхода начинается с того, что социологию интересует сущность и структура развития профессионализма муниципальных служащих, система взаимоотношения с другими подсистемами общества и обществом в целом [5]. В контексте данной методологической установки исследование такого явления, как развитие профессионализма муниципальных служащих как фактора социальной эффективности системы местного самоуправления требует теоретико-методологического обоснования на основе выбора наиболее предпочтительных для этого концепций.

Это важно, во-первых, для социологии управления, чтобы наиболее полно сформулировать понимание сущности, содержания, принципов развития профессионализма муниципальных служащих как процесса установления связи развивающейся личности муниципального служащего на основе развития его профессионализма как социального актора.

Во-вторых, чтобы определить роль и значение развития профессионализма муниципальных служащих в повышении уровня социальной эффективности местного самоуправления.

Методологическая концепция развития профессионализма муниципальных служащих как фактора социальной эффективности системы местного самоуправления представляет собой, прежде всего, обоснование выбора концептуальных научных подходов, разработанных в отечественной и зарубежной науке, являющихся базой для её разработки. Анализ имеет значение с точки зрения их приближения к обоснованию выбора наиболее предпочтительной концепции или группы концепций для данного исследования, а также понимания его объекта и предмета. Кроме того, выбор должен быть ограничен пониманием того, что противоречивые концепции не могут быть в числе выбранных концепций, требуются только близкие по своей сущности воззрения и положения концепций.

Существующие подходы имеют как специфические различия, так и различия существенные, принципиальные для исследуемой проблемы, основу которых составляют концептуальные особенности, теоретические и терминологические отличия.

Предварить анализ подходов необходимо уточнением, что предложенная нами совокупность концепций, парадигм и подходов носит чисто задачный характер. Она ориентирована на тот факт, что в соответствии с общей теорией систем управления, местное самоуправление представляет собой особый вид социальной системы, элементами которой являются люди и возникающие между ними отношения. Человек, осуществляя свою управленческую деятельность в органах местного самоуправления на основе исторически сложившихся типов и форм взаимодействия и отношений с другими людьми в социальной системе, не может не быть ориентирован на социальную эффективность, но для этого он должен быть

подготовлен к её осуществлению. Таким образом, данная позиция позволяет выявить функциональную роль профессионализма муниципальных служащих в социальной эффективности системы местного самоуправления, что является одной из задач данного исследования.

Кроме того, проблема развития профессионализма муниципальных служащих является междисциплинарной проблемой, имеющей своё разрешение в определённых аспектах в педагогике, психологии, философии, физиологии и других науках.

Таким образом, теоретико-методологической основой такого рода исследования может являться некая совокупность научных подходов, в основе которой синтез концепций, парадигм о развитии профессионализма муниципальных служащих. Опираясь на имеющиеся в науке основания для изучения его и как социального процесса, и как явления, и как системы. Определяя методологию, следует рассматривать парадигму как совокупность философских, общенаучных и мета теоретических оснований науки, в нашем случае — социологии.

Основой для исследования данной проблемы были определены:

-*концепции: детерминизма, модернизации и др.;*

-*парадигмы: классическая, системная, ситуационная, факторная, интегральная и др.;*

-*научные подходы: деятельностный, комплексный, факторный, феноменологический, структурно-функциональный и др.*

Различные научные идеи и концепции детерминизма о профессионализме и профессиональной деятельности, обусловленные общественным разделением труда и выделением различных профессиональных групп, развивались в традициях, заложенных К. Марксом, Э. Дюркгеймом и М. Вебером [5].

Они определили социальную потребность в специалистах, способных выполнять определенные, отличные от других видов профессиональной деятельности, а именно, руководство и управление.

Марксизм как научное течение не ограничился экономическим пониманием производительных сил, включив проблемы многообразия способностей, квалификацию и профессиональный опыт человека.

Научные идеи детерминизма о развитии профессионализма муниципальных служащих имеют общенаучный характер. Развитие характеризуется как необратимое и направленное явление; как упорядоченное и закономерное, необратимое и направленное изменение объекта, обусловленное возникновением новых тенденций существования системы с точки зрения философии. В социологии детерминистский подход, так или иначе указывающий на решающую роль целенаправленной деятельности человека в процессе развития социума, является преобладающим и сегодня. Диалектические представления о бытии базируются на принципе развития, постулирующем необратимость процесса эволюции мира как реальности. В рамках этого процесса определяющей чертой возникновения

«качественно нового» является невозможность рассмотреть его в рамках старых представлений. Детерминистские представления об упорядоченности и целостности мира не противоречат принципу развития профессионализма, они обращаются к целевой детерминации. В связи с этим важным является позиция М. Вебера, он указывал, что в адаптивном развитии общества ведущую роль играет принуждение.

Концепции, устанавливающие взаимосвязь и определенность, дают теоретическую возможность изучения деятельного участия человека в социальном мире, а противоречие между его деятельностной сущностью и необходимостью общественного начала, имеют принципиальную важность изысканий роли муниципального служащего в социально эффективном развитии общества [1-6 и др.].

Это подчеркивает важность понимания детерминации человеческого поведения муниципального служащего и его социальных действий, а также роль и значение социологического детерминизма, согласно которому определенные образцы поведения муниципального служащего и их последствия обусловлены и детерминированы социологическими факторами.

Другая концепция, *Концепция модернизации*, первоначально разработанная в социологии М. Вебером, К. Марксом, Э. Дюркгеймом, Т. Парсонсом, Р. Бендиксом получила своё развитие. Теория модернизации, позднее представленная в трудах Дж. Бернхейма и Д. Белла, указывает на особую роль группы управляющих. Социологическая концепция модернизации для исследования проблемы развития профессионализма муниципальных служащих позволяет рассматривать формирование определённого типа сознания специалистов органов местного самоуправления, влекущее за собой соответствующие изменения сущности и содержания профессионализма служащих и развитие социальных институтов.

Без формирования нового типа личности, являющейся продуктом, прежде всего, социокультурной модернизации, никакие модернизационные инициативы в сфере муниципального управления не могут быть продуктивными. Опираясь на взгляды М. Вебера, следует смотреть на модернизацию, в основном, с точки зрения рационализации, рационализации всех направлений жизни человека и общества, в том числе, на рациональность развития профессионализма муниципальных служащих с целью их эффективного влияния на решение социальных проблем общества, а также как на способ интенсификации социальных изменений.

Для исследования проблемы развития профессионализма муниципальных служащих и его влияния на социальную эффективность органов местного самоуправления, наиболее важны, на наш взгляд, следующие положения интегральной парадигмы П.А. Сорокина:

*-социокультурные характеристики личности не наследуются биологически, а приобретаются в процессе взаимодействия с людьми, среди которых он рождается, воспитывается, получает образование;*

*-интегральная природа человеческой личности формируется и в процессе интеракции индивидов друг с другом, которая также проходит под влиянием ряда факторов;*

*-интегральное существо человека проявляется и раскрывается в его способностях отражать и анализировать мир с помощью интегрального использования каналов познания [ 4 ].*

Значимо для заявленной проблемы также понимание того, что интегральное существо человека проявляется и в том, что он является не только эмпирическим наблюдателем и экспериментатором, рациональным мыслителем, но и активным участником создания творческого начала во вселенной, что должно найти отражение в данном исследовании применительно к развитию профессионализма муниципальных служащих.

Анализ научных подходов к изучению проблемы развития профессионализма муниципальных служащих позволяет акцентировать внимание на существенных для нашего исследования моментах.

Так *комплексный подход*, являясь традиционным направлением методологии научного познания социальных процессов при изучении социальной реальности, имеет принципиальное методологическое значение для нашего исследования. Это объясняется тем, что всякое социальное явление, например, развитие профессионализма муниципальных служащих многогранно (Ж.Т. Тоценко, В.А. Ядов и др.). В связи с этим важными являются те конкретные составляющие, которые характеризуют собой многообразные условия, определяющие такое социальное явление как, например, развитие профессионализма муниципальных служащих:

*-соответствие и согласованность развития профессионализма муниципальных служащих с общей перспективой развития общественно-экономической системы;*

*-роль и место развития профессионализма муниципальных служащих в существующей общественно-экономической системе;*

*- связь развития профессионализма муниципальных служащих с органами муниципального управления, его спецификой и масштабом;*

*- связь развития профессионализма муниципальных служащих с регионом, определенными территориально-экономическими условиями, их взаимная зависимость и обусловленность;*

*-этническая характеристика развития профессионализма муниципальных служащих, влияние национального фактора;*

*-развитие профессионализма муниципальных служащих как социальное явление и время, в которое оно происходит, т.е. конкретные условия (сложившиеся нормы, ценностные ориентации, мнения, традиции и т.п.);*

*- социальный субъект, с которым связано развитие профессионализма, уровень его организации, степень социально психологической устойчивости, зрелости и т.п.*

Следовательно, целостно и комплексно понять такое социальное явление как развитие профессионализма муниципальных служащих и на основе охвата ряда мер, группы условий или совокупности факторов, например, можно определить действия всех многообразных сил и зависимостей. В рамках комплексного подхода исследователь использует уже готовые, полученные в рамках других наук научные знания, он оценивает их потенциал с точки зрения возможности решения научной проблемы, увязывает эти факты с материалами других наук, что возможно быть применимо в рамках данного исследования: педагогики, психологии, философии, управления, социальной психологии, экономики. В нашем исследовании комплексный подход, также представляет собой продуманную, научно обоснованную систему познавательной деятельности о развитии профессионализма муниципальных служащих.

Роль *структурно-функционального подхода* в исследовании проблемы развития профессионализма муниципальных служащих как фактора социальной эффективности органов местного самоуправления была выявлена на основе изучения трудов по современной социологической теории. В целом проблематика динамики социальной структуры основательно разработана в трудах П. Сорокина, М. Вебера, П. Бурдьё, А. Гидденса. Однако все эти теоретические концепции, за исключением М. Вебера, разрабатывались для стабильных обществ, а современное российское общество, его изменения вряд ли могут быть полностью объяснены с их помощью в условиях трансформационных общественных процессов, что актуализирует наш интерес к данному научному подходу. Это привело нас к соображениям о том, что обращаясь к анализу развития профессионализма специалистов органов местного самоуправления, руководствоваться логикой структурного функционализма не только научно обоснованно, но и целесообразно по причине взаимообусловленности эффективности развития профессионализма муниципальных служащих от структуры органов местного самоуправления и функций, реализуемых как муниципалитетом, так и его специалистами. Такое понимание обусловлено тем, что человек попадает в «железную клетку» социальных структур, не может осуществлять самостоятельный выбор траектории своего профессионального развития, а также способов и путей для этого.

На основе того, что базовыми понятиями структурно-функционального подхода являются «структура», в нашем случае, органов муниципального управления и «функции», которые выполняют элементы системы, мы считаем, что в рамках исследуемой проблемы наиболее оптимальным путем построения социальной модели местного самоуправления (на основе развития профессионализма муниципальных служащих) является движение от общего к частному: от задачи построения социального государства к социальной эффективности органов местного самоуправления. Основанием для выявления функций муниципальных служащих и функций органов местного самоуправления в обеспечении социальной

эффективности управления может служить эмпирическая информация об их истории, строении, развитии, функционировании [6].

*Структурный функционализм* в своих выводах делает акцент на ограничениях человеческой деятельности, в том числе, и в развитии профессионализма муниципальных служащих, в то время как понимающая социология обращает больше внимания на познавательные возможности и способности людей, что важно для исследуемой нами проблемы.

*Феноменологический подход или феноменологическая социология* (М. Вебер, П.Л. Бергер, Г. Гарфинкель, Т. Лукман, Дж. Мид, А. Шюц) рассматривает социальную реальность как нечто уникальное и неповторимое. Событие, свершившееся в мире, происходит только один раз. Человеческие существа, в нашем случае, муниципальные служащие, таким образом, рассматриваются как уникальные и способные оказывать влияние на окружающий мир, подчиняя его своей мотивации, соответственно изменяя обстоятельства. Это позволяет рассматривать способность и возможность муниципальных служащих на основе профессионального развития влиять на окружающий мир, на работу органов местного самоуправления, на социальную эффективность общества. Множественность миров, из которых состоит вселенная человеческого существования: жизненный мир повседневности, мир науки и др., открытые А. Шюцем, представляет собой совокупность данных опыта, характеризующуюся определенным когнитивным стилем, обозначает важность данного положения для нашего исследования. Различные концепции феноменологической социологии - структурная социология Э. Тириакияна, социология знания П. Бергера и Т. Лукмана, этнометодология Г. Гарфинкеля, когнитивная социология А. Сикурела представляют интерес для данного исследования в плане изучения развития профессионализма муниципальных служащих, так как в них существенное место отведено проблемам образования [6 и др.].

Разрешить дилемму выбора основного подхода для данного исследования проблемы помогает, в определённой степени, *деятельностно-активистский подход*, он является некоей парадигмой, которая задает вектор исследования. Его использовали такие социологи как М. Арчер, П. Бурдьё, Э. Гидденс, П. Штомпка, В. Ядов и др. Это обусловлено тем, что основная идея данного подхода состоит в том, чтобы объединить структурный функционализм и понимающую социологию. Для этого в данную социологическую теорию включается априорное положение, которое звучит следующим образом: «Люди сами творят свою судьбу, но при обстоятельствах, которые они сами себе не выбирали». Благодаря этой формуле два классических социологических подхода не противопоставляются друг другу, а наоборот — объединяются и в какой-то степени задают вектор анализа эмпирических данных. Основное положение деятельностно-активистского подхода состоит в том, что люди являются компетентными деятелями, они осознают причины своих действий и при необходимости могут их проговорить. В своей



повседневной жизни акторы сталкиваются с разного рода жизненными обстоятельствами, ограничивающими их жизнь, но благодаря тому, насколько они компетентны, они могут преодолевать те или иные обстоятельства, навязанные различными социальными силами. С точки зрения деятельностно-активистского подхода один человек, муниципальный служащий, не смог преодолеть обстоятельства жизни и не обеспечил своего личностного и профессионального развития. Причины тому, например — семья, здоровье, образ жизни, друзья, коллеги, уровень и профиль образования и др. Стоит заметить, что сам человек в такой ситуации может и не осознавать свою профессиональную и социальную проблему, а общество тратит деньги на его не эффективную деятельность. С точки зрения государства и всего общества в целом, такой человек будет считаться «проблематичным» как личность и как профессионал. Роль «социального механизма», который направлен на процесс интеграции и вовлечения человека или специалиста в активную социально-профессиональную деятельность, направленную на развитие человека и специалиста может играть механизм взаимодействия. Понять логику социального механизма в его динамике крайне сложно, так как эффект его действия нам является *post factum* и соотносится с множеством его компонентов. Важно понять, как он функционирует в разных социальных контекстах. Применительно к развитию профессионализма муниципальных служащих таким механизмом могут быть не столько требования руководителей органов местного самоуправления, сколько полученные социально-экономические выгоды и преимущества от его результатов. Момент взаимодействия специалиста с социумом можно отнести к социальному механизму, который регулирует актуальность развития профессионализма. Так что мы делаем вывод, что социальный механизм может не только привести как к разрушению ценности профессионального образования, но и наоборот — стать ресурсом его развития.

Таким образом, анализ значимых для данной проблемы различных парадигм, концепций, подходов показывает, что развитие профессионализма муниципальных служащих как фактора социальной эффективности местного самоуправления – это, прежде всего, в соответствии с концепцией детерминированности, *многосторонний и синтетический процесс, для которого характерны, не только взаимосвязь, но и взаимообусловленность, и взаимопроникновение, и взаимозависимость его составляющих.*

Недостатки существующей системы профессионального развития муниципальных служащих, по мнению многих исследователей, свидетельствуют, о ряде существенных проблем:

- во-первых, о бессистемности управления их профессиональным развитием, как начинающих специалистов, так и опытных [6 и др.];
- во-вторых, о наличии системной ошибки в муниципальном управлении в части миссии органов муниципального управления как компонента социального института и её реализации на практике [6 и др.];

-в-третьих, о разрыве в системе оценки эффективности деятельности муниципальных служащих государственными органами и обществом [6 и др.].

Всё это свидетельствует также об актуальности применения системного подхода как основного с целью решения проблемы развития профессионализма муниципальных служащих. Для решения задач, стоящих перед российским обществом в ближайшем десятилетии, муниципальные служащие должны обладать не только качественным образованием, но и возможностью постоянно совершенствовать профессиональные навыки и развивать свой профессионализм.

Таким образом, *исходная методологическая база исследования системы профессионального развития муниципальных служащих – это интеграция ряда парадигм, концепций, подходов, при основополагающей роли системного.* Ситуация полипарадигмальности позволяет предложить иное понимание соотношения теории и предмета, а именно: каждая отдельная теория не исчерпывает предмета науки, который, думается, должен описываться совокупностью теорий, потому что каждая отдельная теория моделирует лишь определенный «срез» предмета, доступного пониманию и изучению. Научные подходы к пониманию развития профессионализма муниципальных служащих, где «развитие» как функции, которая перестала носить ситуационный характер, обусловленный потребностью внедрения новых технологий, а становится «феноменом», явлением обусловленным трансформациями российского общества, связанными с принципиальной сменой социально-экономического пути развития государства.

С позиций полипарадигмальности иначе следует понимать и теоретический синтез различных подходов и концепций, заключающийся не том, чтобы создавать новые более общие теории (хотя такое движение не исключается), а в том, чтобы видеть взаимосвязь и дополнительность теорий одной предметной области. Множественность теорий в исследовании означает, что характеристика предмета изучения должна складываться на основе обобщения различных теорий, и поэтому будет иметь общий характер.

Таким образом, в данной статье на основе методологического анализа и определения ведущих научных положений, актуальных и сообразных для исследования проблемы развития профессионализма служащих в условиях реформирования системы местного самоуправления России была предложена исходная методологическая база исследования, основу которой представляет *интеграция ряда парадигм, концепций, подходов, при основополагающей роли системного.* Следует подчеркнуть, что объективные законы исторического развития не только действуют как тенденции, а реализуются исключительно вследствие активной деятельности людей, их социальных групп, различных общественных субъектов, которые способны творить историю и делают это, что важно понимать в рамках данного исследования.

**Список литературы:**

1. Заруба Н.А. Подготовка специалистов для сферы государственного и муниципального управления в условиях транзитивного общества. /В сборнике: Вопросы современной науки: проблемы, тенденции и перспективы Материалы международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Э.И. Забнева. Редколлегия: Л.С. Кочкина [и др.]. 2017. С. 192-203.
- 2.Заруба Н.А. Синергетический эффект в государственном и муниципальном управлении как императив развития общества. / В сборнике: «Учим управлять и учимся управлять». / третий сборник научных статей по материалам научно-практической конференции школьников, студентов и преподавателей с международным участием. 2017. С. 7-15.
- 3.Заруба Н.А. О методологической концепции адаптивного управления образованием: социологический аспект. \ Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2016. № 37-2. С. 127-132.
- 4.Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. – С. 159).
- 5.Объект и предмет социологии образования. Курс лекций [электронныйресурс].URL:[http://sociologs.ru/sotsiologiya\\_obrazovaniya/111\\_obekt\\_i\\_predmet\\_sotsiologii\\_obrazovaniya.html](http://sociologs.ru/sotsiologiya_obrazovaniya/111_obekt_i_predmet_sotsiologii_obrazovaniya.html)(дата обращения 10.07.2013)
6. Шпак Л.Л., Заруба Н.А. Концептуально-схематическая модель социологического сопровождения управленческих кадров. \Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2013. № 23. С. 213-225.