

Научная статья

УДК 316

DOI: 10.17213/2075-2067-2021-6-87-93

## **МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО И УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*Максим Евгеньевич Козловский*

*Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ)  
имени М. И. Платова, Новочеркасск, Россия  
maksim.kozlovskiy.87@bk.ru, ORCID: 0000-0002-8606-646X, AuthorID РИНЦ: 176.59.64.12*

**Аннотация.** *Целью исследования* является постановка проблемы профессионального и управленческого развития муниципальных служащих в условиях современной управленческой реальности российского общества. Высокая социальная и научная актуальность данной темы определяется низкими показателями эффективности деятельности муниципальной службы и управленческой отчужденностью ее служащих.

**Методологическую базу исследования** составляет комплекс теоретических взглядов и позиций, сформировавшихся в социально-гуманитарном знании относительно проблемы профессионального развития муниципальных служащих и самой природы муниципальной службы в России, а также проблем в области муниципального управления.

**Результаты исследования** позволили обосновать точку зрения о необходимости целостной и эффективной системы управления профессиональным развитием муниципальных служащих с учетом специфики данной социально-профессиональной группы, а также особенностей исторически сложившейся системы муниципального управления в России.

**Перспективу исследования** составляет дальнейшее научное изучение данной проблематики, в частности в направлении, связанном с исследованием социокультурной траектории становления и динамики института муниципального управления. Такой анализ позволит выявить перспективные направления его модернизации, реформирования с тем, чтобы не имплементировать те модели муниципального управления и организации муниципальной службы, которые заведомо не принесут ожидаемого эффекта.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, муниципальные служащие, муниципальное управление, местное самоуправление, профессиональное развитие, профессионализм

**Для цитирования:** Козловский М. Е. Муниципальные служащие и проблемы их профессионального и управленческого развития в современной России // Вестник Южно-Российского государственного технического университета. Серия: Социально-экономические науки. 2021. Т. 14, №6. С. 87–93. <http://dx.doi.org/10.17213/2075-2067-2021-6-87-93>.

Original article

## MUNICIPAL EMPLOYEES AND THE PROBLEMS OF THEIR PROFESSIONAL AND MANAGERIAL DEVELOPMENT IN MODERN RUSSIA

*Maxim E. Kozlovsky*

*Platov South Russian State Polytechnic University (NPI), Novocherkassk, Russia  
maksim.kozlovskiy.87@bk.ru, ORCID: 0000-0002-8606-646X, AuthorID RSCI: 176.59.64.12*

**Annotation.** *The purpose of the study is to formulate the problem of professional and managerial development of municipal employees in the conditions of modern managerial reality of Russian society. The high social and scientific relevance of this topic is determined by the low performance indicators of the municipal service and the managerial alienation of its employees.*

*The methodological basis of the research is a set of theoretical views and positions formed in the socio-humanitarian knowledge regarding the problem of professional development of municipal employees and the very nature of municipal service in Russia, as well as problems in the field of municipal management.*

*The results of the study made it possible to substantiate the point of view about the need for a holistic and effective management system for the professional development of municipal employees, taking into account the specifics of this socio-professional group, as well as the features of the historically established system of municipal management in Russia.*

*The perspective of the research is the further scientific study of this problem, in particular in the direction related to the study of the socio-cultural trajectory of the formation and dynamics of the institute of municipal management. Such an analysis will make it possible to identify promising areas for its modernization and reform in order not to implement those models of municipal management and organization of municipal service that obviously will not bring the expected effect.*

**Keywords:** *municipal service, municipal employees, municipal administration, local self-government, professional development, professionalism*

**For citation:** *Kozlovsky M. E. Municipal employees and the problems of their professional and managerial development in modern Russia // Bulletin of the South Russian State Technical University. Series: Socio-economic Sciences. 2021; 14(6): 87–93. (In Russ.). <http://dx.doi.org/10.17213/2075-2067-2021-6-87-93>.*

**Введение.** Распад СССР и упразднение Советов как органов местного самоуправления ознаменовали переход к новому государственному строительству российского государства и формированию новой системы местного самоуправления. Эта система призвана была стать основой основ масштабного демократического строительства в постсоветском российском обществе. Но вошедшие в жизнь россиян новые понятия, такие как «муниципальный район», «муниципальное образование», «муниципальная систе-

ма», «муниципальная служба», с которыми ассоциируется иной уровень управления, наделенный в соответствии с формальными нормами независимостью от органов государственной власти, во многом так и остались словами, поскольку фактически органы муниципального управления не смогли реализовать свой потенциал «независимости» и функционировать самостоятельно [1].

Причин этому много. Одна из них кроется в самой истории формирования этого социального института — института местного

самоуправления, который оформлялся в условиях постсоветского общества, пережившего серьезную социокультурную травму и находящегося в сложнейших социально-экономических условиях. Не стоит забывать о резкой смене социально-политического порядка, который с переходом к демократическим принципам априори не мог сразу стать таковым, поскольку запрос на демократические преобразования и готовность к ним — явления разного порядка.

Прошло 30 лет, но по-прежнему перед страной остро стоят вопросы социально-политического самоопределения, формирования гражданского общества и правового государства и проблема демократизации в целом, однако происходит это уже в несколько иных условиях — условиях сворачивания демократических проектов и четко выраженного инерционного характера развития системы государственного управления, активно использующей прежние (советские) формы и методы управления [2].

Таким образом, на современном этапе проблема эффективного развития местного самоуправления в России по-прежнему остро стоит перед обществом и государством, и среди ключевых проблем, демонстрирующих неэффективный формат его функционирования, можно выделить низкий уровень доверия населения к органам местного самоуправления, снижение активности местного населения как субъектов управленческой деятельности МСУ, кадровый вопрос, связанный с обеспечением органов муниципально-го управления профессиональными кадрами и условиями их профессионального роста, экономическую несостоятельность муниципалитетов, постоянную нехватку финансовых ресурсов МСУ.

Самым, пожалуй, ярким проявлением кризиса института местного самоуправления в России является его имитационный характер, рост управленческой отчужденности муниципальных служащих, что на фоне низкой гражданской активности муниципального населения [3] актуально ставит вопрос о перспективах дальнейшего развития органов местного самоуправления и муниципальной службы в частности.

Стоит согласиться с мнением специалистов, весьма критично оценивающих сложив-

шуюся в современной России организацию муниципальной службы и указывающих на ее неадекватность современным реалиям и потребностям общества, что находит выражение в высоких показателях уровня неудовлетворенности населения результатами деятельности муниципальных служащих. Главной причиной сложившейся ситуации, с точки зрения Э.И. Забневой, является отсутствие социальной модели профессионализма муниципальных служащих в виде концептуальной системы теоретических взглядов, идей и принципов [4].

Сами муниципальные служащие зачастую невысоко оценивают результаты своей деятельности, ссылаясь на ряд существенных проблем, которые препятствуют более высокому уровню реализации профессиональных функций этой категории служащих. Чаще всего называются проблемы кадрового обеспечения, системы профессионального становления и продвижения муниципальных служащих, дефицит финансовых ресурсов и, соответственно, хроническая финансовая зависимость МСУ от органов региональной власти [5–6].

Какие бы проблемы ни перечислялись в контексте анализа любой сферы деятельности, любых управленческих органов, первый вопрос, который возникает и требует рассмотрения, — это вопрос о профессионализме и профессиональном развитии субъектов профессиональной деятельности. И в данной работе именно на нем мы сосредоточим свое внимание.

**Проблемы профессионального развития муниципальных служащих в фокусе научных исследований.** Итак, одной из составляющих организационных основ системы местного самоуправления выступает муниципальная служба, которую можно рассматривать в двух аспектах: объективном и субъективном [7]. Первый аспект связан с нормативно-правовым полем, регулирующим деятельность муниципальной службы и определяющим характер назначения на должность, прохождение муниципальной службы, систему поощрений и т.д., в то время как второй (субъективный) отсылает непосредственно к характеристикам профессиональной деятельности лиц, состоящих

на муниципальной службе и реализующих свои профессиональные права и обязанности. Именно во втором аспекте муниципальные служащие предстают как социально-профессиональная группа, которая осуществляет профессиональную деятельность на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)<sup>1</sup>.

Под профессиональной управленческой деятельностью муниципальной службы учеными понимается «...совокупность социально значимых действий муниципальных служащих для достижения определенного результата. Она носит осознанный, активный, коллективный характер. В связи с этим деятельность в органах местного самоуправления связана с наличием и реализацией профессиональных управленческих знаний, умений и навыков. А деятельность муниципальных служащих связана с осуществлением муниципального управления, выполнением исполнительно-распорядительных, административно-хозяйственных, информационно-аналитических, координационных функций» [8, с. 112].

Муниципальные служащие как социально-профессиональная группа характеризуются наличием своих профессиональных установок, потребностей, интересов, мотиваций, целей, реализация которых происходит в определенных социальных условиях, которые могут как способствовать профессионализации кадров муниципальной службы, так и блокировать их профессиональное развитие и продвижение.

Г.М. Шамарова выделила целый ряд профессиональных характеристик, которые необходимы современному муниципальному служащему для эффективной деятельности в системе местного самоуправления<sup>2</sup>:

— характеристики нравственно-интеллектуального содержания;

— характеристики образовательного содержания, формирующие способность субъекта деятельности к непрерывному развитию и образованию;

— характеристики аналитического свойства, определяющие способность и готовность к стратегическому планированию и аналитике;

— характеристики коммуникативного характера, крайне важные для выстраивания эффективного диалога с людьми, трансляции информации, убеждения и моделирования определенного поведения;

— характеристики адаптационного свойства, определяющие способность к адекватной реакции на изменяющиеся условия внешней и внутренней среды;

— характеристики психологического содержания, связанные со способностью к самоконтролю и самоуправлению;

— характеристики управленческого содержания, необходимые для принятия и реализации управленческих решений;

— характеристики физического характера, связанные со способностью и готовностью к постоянному укреплению физического состояния, своего здоровья, важные для сохранения высокого уровня работоспособности и показателей конкурентоспособности.

Таким образом, с точки зрения указанного автора, муниципальных служащих, характеризующихся высоким профессиональным уровнем, отличают такие признаки, как целеустремленность, наблюдательность, интуиция, стремление проникнуть в суть дела, выстроить причинно-следственные связи и в обычном увидеть необычное, умение общаться с людьми, положительно влиять на них и подавать своим поведением пример. Эти качества личности муниципального служащего являются определяющими для успешной профессиональной карьеры в сфере муниципальной службы<sup>3</sup>.

Другие ученые, солидаризируясь с указанной выше позицией в целом, отмечают, что содержание профессиональной деятельности муниципальных служащих на современном этапе значительно усложнилось, так как в ней теперь, во-первых, преобладает работа с информацией, а, во-вторых, в ней все более выраженной становится творческая со-

1 Федеральный закон от 02.03.2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [www.base.consultant.ru](http://www.base.consultant.ru).

2 Шамарова Г.М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного самоуправления [Электронный ресурс] // Мудрый Экономист. URL: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/51786-kompleksnaya-ocenka-professionalnoj-kompetentnosti-kadrov-organov-mestnogo>.

3 Там же.

ставляющая. Однако проведенное среди этой социально-профессиональной группы исследование позволило выявить их представления об образе профессионала, в котором лидируют такие качества, как «знание законодательства и умение применять на практике полученные навыки, а также ответственность, честность, работоспособность, умение организовать и планировать свой труд, исполнительность; ориентация на социальные гарантии и устойчивый заработок» [9, с. 36].

Следует учитывать, что профессиональное развитие кадров муниципальной службы является необходимым для функционирования всей системы муниципального и в целом государственного управления. Только в пространстве взаимодействия управленческих механизмов и практик, потребностей системы управления, ее нормативно-правовых принципов и профессиональных интересов и способностей каждого служащего происходит синергетический эффект, определяющий характер и направленность профессионального развития муниципальных служащих как продукта определенной профессиональной и управленческой среды.

Следовательно, вопрос о профессионализме муниципальных служащих — это, по сути, вопрос ко всей системе муниципального управления, подчиненной логике развития управленческих процессов во всем российском обществе, ко всей концепции и логике выстраивания взаимодействия в системе «общество — власть».

Не может в этом свете не затронуть вопрос о реформе в сфере муниципального управления, реализующейся с 2015 года в РФ и связанной с внедрением практики сити-менеджмента. Глубокий социологический анализ эффективности внедрения этой практики на Юге России позволил ученым прийти к выводу о том, что поставленных целей инициированная федеральной властью реформа муниципального управления на юге страны своих целей в целом не достигла, хотя у исходной менеджеристской модели были позитивные перспективы и при иных условиях ее реализация могла бы быть эффективной, но «сама исходная концепция реформы имела внутренние изъяны, связанные с существенными различиями между институциональной средой США («экспортера» института)

и России («импортера» данного института)» [10, с. 75].

**Заключение.** Очевидно одно — процессом профессионального развития муниципальных служащих необходимо грамотно управлять, учитывая специфику этой социально-профессиональной группы, которая, прежде всего, выражается в неэкономическом и публичном характере деятельности в сфере муниципальной службы.

Реформирование системы муниципального управления должно проводиться с учетом социокультурной специфики российского общества и его истории формирования органом местного самоуправления. Любые зарубежные западные модели управления, имплементированные в российскую среду, неминуемо будут порождать эффект отторжения и имитации. Следовательно, более пристальное внимание следует обратить на исторические корни становления и развития местного самоуправления в российском государстве, на его природную основу, которая если и в состоянии модернизироваться, то только в пределах определенного вектора, заданного самой историей государства российского. Любые внезапные и кардинальные реформы на неподготовленной социокультурной почве будут иметь обратный эффект.

#### Список источников

1. Долгов В.М., Долгова Г.Н. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // *Власть*. 2012. №8. С. 56.
2. Vereshchagina A., Gnatyuk M., Pechkurov I. V., Kulikov S., Osipova N. Social Inertia as a Destructive Factor in the Development of the Innovative Economic System in the Russian Federation. *Journal of Applied Economic Sciences*. 2018. Vol. XII. №5(59). P. 1393–1408.
3. Рысаев И.Ш., Хабибрахманова Э.Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении // *Власть*. 2010. №8. С. 68.
4. Забнева Э.И. Профессионализм муниципальных служащих: социально-философский анализ. Автореф. дис. ... д-ра филос. наук. Чита, 2019. 42 с.

5. Маленькая М.А. Особенности осуществления реформ в муниципальном управлении // *Власть*. 2010. №7.

6. Шуба К.Д. Местное самоуправление в современной России: достижения и проблемы // *Власть*. 2010. №8. С. 65–67.

7. Москалев А.В. Муниципальная служба: понятие, признаки, принципы // *Вестник Пермского университета*. 2012. №2. С. 64–70.

8. Мухаметжанова В.С. Муниципальная служба как профессиональная деятельность // *Вестник РУДН, серия Социология*. 2010. №2. С. 110–115.

9. Костина С.Н., Банных Г.А., Зайцева Е.В. Социально-профессиональные характеристики муниципальных служащих в структуре их профессиональной идентичности: результаты социологического исследования // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2017. №3. С. 31–36.

10. Дятлов А.В., Ковалев В.В. Трансформация института сити-менеджмента в муниципальном управлении юга России // *Социологические исследования*. 2021. №3. С. 66–77.

## References

1. Dolgov V.M., Dolgova G.N. Politicheskie problemy mestnogo samoupravlenija v sovremennoj Rossii [Political problems of local self-government in modern Russia]. *Vlast' [Power]*. 2012; (8): 56. (In Russ.).

2. Vereshchagina A., Gnatyuk M., Pechkurov I.V., Kulikov S., Osipova N. Social Inertia as a Destructive Factor in the Development of the Innovative Economic System in the Russian Federation. *Journal of Applied Economic Sciences*. 2018. Vol. XII. №5(59). P. 1393–1408.

3. Rysaev I. Sh., Habibrahmanova Je. H. Uchastie social'nyh sub'ektov v prinjatii reshenij kak osnova preodolenija social'no-upravlencheskogo otchuzhdenija v mestnom samoupravlenii [Participation of social subjects in decision-making as a basis for overcoming social and managerial alienation in local self-government]. *Vlast' [Power]*. 2010; (8): 68. (In Russ.).

4. Zabneva Je. I. Professionalizm municipal'nyh sluzhashhih: social'no-filosofskij analiz. Avtoref. dis. ... d-ra filos. nauk [Professionalism of municipal employees: socio-philosophical analysis. Dr. Sci. (Philosophy) Thesis]. Chita, 2019. 42 p. (In Russ.).

5. Malen'kaja M.A. Osobennosti osushhestvlenija reform v municipal'nom upravlenii [Features of the implementation of reforms in municipal management]. *Vlast' [Power]*. 2010; (7). (In Russ.).

6. Shuba K.D. Mestnoe samoupravlenie v sovremennoj Rossii: dostizhenija i probleme [Local self-government in modern Russia: achievements and problems]. *Vlast' [Power]*. 2010; (8): 65–67. (In Russ.).

7. Moskaev A.V. Municipal'naja sluzhba: ponjatie, priznaki, principy [Municipal service: concept, signs, principles]. *Vestnik Permskogo universiteta [Bulletin of Perm University]*. 2012; (2): 64–70. (In Russ.).

8. Muhametzhanova V.S. Municipal'naja sluzhba kak professional'naja dejatel'nost' [Municipal service as a professional activity]. *Vestnik RUDN, serija Sociologija [Bulletin of the RUDN, Sociology series]*. 2010; (2): 110–115. (In Russ.).

9. Kostina S.N., Bannyh G.A., Zajceva E.V. Social'no-professional'nye harakteristiki municipal'nyh sluzhashhih v strukture ih professional'noj identichnosti: rezul'taty sociologicheskogo issledovanija [Socio-professional characteristics of municipal employees in the structure of their professional identity: results of a sociological study]. *Municipalitet: jekonomika i upravlenie [Municipality: economics and management]*. 2017; (3): 31–36. (In Russ.).

10. Djatlov A.V., Kovalev V.V. Transformacija instituta siti-menedzhmenta v municipal'nom upravlenii juga Rossii [Transformation of the Institute of City Management in municipal management of the South of Russia]. *Sociologicheskie issledovanija [Sociological research]*. 2021; (3): 66–77. (In Russ.).

Статья поступила в редакцию 24.12.2021; одобрена после рецензирования 25.12.2021; принята к публикации 27.12.2021.

The article was submitted on 24.12.2021; approved after reviewing on 25.12.2021; accepted for publication on 27.12.2021.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ



**Козловский Максим Евгеньевич** — аспирант кафедры «Социальные и гуманитарные науки», Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М. И. Платова.

Россия, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132

**Maxim E. Kozlovsky** — Postgraduate Student of the Department of Social Sciences and Humanities, Platov South Russian State Polytechnic University (NPI).

132 Prosveshcheniya st., Novocherkassk, Russia

---