

правоприменителю будет сложно определить, что входит в понятие государственной пенсии муниципального служащего и с каким видом пенсии регионального государственного служащего его следует соотносить.

Гражданский кодекс Российской Федерации говорит о возможности установления законом обязательного государственного страхования жизни, здоровья и имущества только в отношении определенных категорий государственных служащих. Поэтому представляется проблематичной реализация еще одной нормы законопроекта - обязательного государственного страхования муниципального служащего на случай причинения вреда его здоровью и имуществу. Разрешить эту коллизию норм федерального законодательства возможно путем внесения дополнений в гражданское законодательство.

В целях реализации отдельных положений закона «О муниципальной службе» в соответствии с нормами действующего законодательства, соблюдения установленного регулирования муниципальной и государственной гражданской службы на единых принципах необходимо в подзаконных актах более четко определить нормы, регулирующие порядок установления классов чин, их присвоения и сохранения, порядок проведения аттестации, порядок оплаты труда муниципальных служащих, соотношение должностей государственной гражданской службы и муниципальных должностей муниципальной службы. Также необходимо более четко и ясно изложить вопросы, касающиеся пенсионного обеспечения муниципальных служащих.

Органам местного самоуправления целесообразно рассмотреть возможность принятия правовых актов о целевых программах, предусматривающих повышение правовой культуры муниципальных служащих на территории соответствующих муниципальных образований.

Начкебия М.С.,
ассистент кафедры социальных технологий БелГУ

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В процессе становления и развития российской государственности и формирования гражданского общества становится все более актуальной потребность в создании эффективной и действенной системы управления общественными процессами в стране. Это является основной целью административной реформы, одной из задач которой стало

проведение коренных преобразований в системе местного самоуправления. Концепция административной реформы исходит из того, что общество и государство призваны решать задачи обеспечения интересов и потребностей граждан, опираясь, в том числе и на возможности местного самоуправления, являющегося непосредственной формой народовластия.

В системе местного самоуправления муниципальная служба выступает организационным механизмом осуществления социально-экономических преобразований на местном уровне, где происходят практически все процессы жизнедеятельности человека, удовлетворяются его основные жизненно важные интересы. В этом отношении муниципальная служба является связующим звеном между государством и гражданским обществом. Это определяет ее институциональные особенности и основное предназначение – обеспечение реализации целей и функций государства по всем вопросам социального и экономического управления на местном уровне²⁶.

В последние годы значительно изменились место и роль муниципальной службы в системе управления общественными процессами. Муниципальная служба стала самостоятельным институтом в системе социального управления, сохранив при этом свои специфические отличия в осуществляемой ею на местном уровне управленческой деятельности. Она дистанцирована от собственно государственного управления, но призвана выполнять, в том числе, и его функции, которые государство делегирует на местный уровень согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁷.

Таким образом, муниципальная служба стала важным элементом системы управления общественными процессами. Ее функциональное состояние, эффективность взаимодействия с другими институтами государства и общества, кадровый потенциал, уровень профессионализма и социальной ответственности муниципальных служащих, их этических и нравственных качеств, отношения к своему делу существенно влияют на результаты проводимых государственных и общественных преобразований. Это актуализирует вопросы развития муниципальной службы как особого института в системе властных отношений.

Исходя из законодательства Российской Федерации, которое

²⁶ Чумак Л.Д. Институционализация муниципальной службы в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд социол. наук. - Москва, 2007 – 28 с

²⁷ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2006 г. №24-ФЗ) // Российская газета. №35.2006 18 февраля.

регулирует местный уровень управления²⁸: можно выделить ряд особенностей муниципальной службы:

- муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью;

- задачи муниципальной службы связаны с обеспечением самостоятельного решения населением вопросов местного значения (муниципальная служба выполняет роль одной из гарантий самостоятельности местного самоуправления);

- одной из важнейших задач муниципальной службы является обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципальной образования (эта задача определяется статьей 18 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой указанные права и свободы определяют деятельность и государственной власти, и местного самоуправления);

- муниципальная служба связана с подготовкой, принятием, исполнением и контролем решений органов местного самоуправления и отдельных решений государственных органов в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями согласно статье 132 Конституции Российской Федерации;

- муниципальная служба призвана защищать права и законные интересы муниципального образования, его населения;

- муниципальные образования самостоятельно решают вопросы подбора кадров, прохождения службы.

В муниципальной службе России в настоящее время большое внимание уделяется процессу ее профессионализации, т.е. усилению управленческого характера содержания труда: повышению претензий на правовой и социальный статус; приобретению профессиональных знаний, умений и навыков – формированию управленческой культуры.

Современная российская управленческая культура переживает процесс становления, связанный, прежде всего, с изменением общественных отношений и возможностью общения с другими культурами. Внешняя среда стала принципиально новой, что требует от организации применения других, отличных от прежних подходов к управлению. При этом, пытаясь использовать в организациях зарубежные модели управления, руководители не задумываются о том, будут ли они эффективны в российских условиях.

Мировая практика управления показывает, что на формирование и многообразие проявления управленческой культуры оказывает

²⁸ Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года); Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ; Федеральный закон «О муниципальной службе» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ.

влияние национальные, региональные, исторические особенности той или иной страны, ценности, которых придерживается общество в целом или его основные группы.

В настоящее время является весьма актуальным рассмотрение специфических черт управленческой культуры в органах местного самоуправления, поскольку это даст возможность понять преимущества и недостатки практики управления в России.

Рассматривая управленческую культуру необходимо выделить ее составляющие элементы, а именно:

- управленческие знания, которые появляются в результате изучения теории управления, менеджмента;
- общественные отношения, в которых материализуются знания, нормы, образцы;
- управленческая деятельность, носящая творческий характер, позволяющая переводить знания, ценности общества в устойчивые черты личности.

Следовательно, управленческая культура может быть представлена как единство управленческих знаний, чувств, ценностей, управленческих и организационных отношений на данном этапе и творческой управленческой деятельности²⁹.

Управленческая культура содержит в себе нормы и правила, которые должны соблюдаться менеджерами любого звена управления. Выделим следующие нормы: социально-правовые нормы; моральные нормы; организационные нормы; социально-экономические нормы.

Социально-правовые нормы отражены в нормативно-правовых актах, и культура менеджера состоит в знании и выполнении законодательных норм.

Моральные нормы не зафиксированы в официальных документах, но выступают регулятором профессиональных отношений, т.к. в них отражены вопросы блага, справедливости, совести, долга, ответственности, чести и др.

Организационные нормы устанавливают структуру организации, порядок деятельности функциональных подразделений и их руководителей, а также правила внутреннего распорядка и другие нормы организационного плана, принятые в организации.

Социально-экономические нормы регулируют экономическую деятельность организации.

Перечисленные нормы определенным образом формируют управленческую культуру и образуют совокупность элементов, определяющих деятельность менеджера.

²⁹ Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные технологии государственного и муниципального управления. – М.: «Экономика», 2001 – С. 159

Формирование управленческой культуры муниципальных служащих вызывает определенные трудности, которые связаны с спецификой деятельности в органах местного самоуправления. Неповоротливость управленческого аппарата не способствует быстрой реакции на изменения внешней среды, что влечет преобладание в органах местного самоуправления прежнего управленческого опыта, стереотипов управленческой деятельности и механизмов. Можно выделить следующие особенности формирования управленческой культуры муниципальных служащих: чрезмерная закрытость органов местного самоуправления от внешнего окружения; строго формализованный характер деятельности сотрудников; для персонала органов местного самоуправления характерна высокая степень сопротивления переменам и нововведениям; низкая мотивация персонала; высокая степень дистанции власти во взаимоотношениях персонала; высокий объем текущей работы³⁰.

Чрезмерная закрытость органов местного самоуправления от внешнего окружения (например, по сравнению с бизнес-организациями) затрудняет использование на практике современных методик анализа и технологий формирования (изменения) управленческой культуры.

Муниципальные служащие с трудом доверяют всему новому, что предлагается и привносится другими организациями, поскольку считают собственной прерогативой деятельность по разработке и внедрению нововведений в организации.

Любая деятельность в органах местного самоуправления имеет строго формализованный характер, требующий повсеместного прописывания в нормативно-правовых актах действий и решений и согласования их с вышестоящим руководством, что естественно замедляет, а в некоторых случаях останавливает процесс реализации изменений³¹.

Необходимо помнить, что процесс формирования управленческой культуры - это, прежде всего, творческая работа, которая с трудом поддается форматированию на основе общепризнанных рамок. Все многообразие необходимых действия невозможно прописать и предугадать, поэтому техническому руководителю изменений требуется определенная свобода деятельности.

³⁰ Субботина Ю. А. Особенности формирования управленческой культуры в организациях государственного и муниципального управления региона // Социально-технологическая культура как феномен XXI века: материалы Международной науч.-практ. конф. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2006 – Ч. 1. – С. 358.

³¹ См.: Захаров Н. Л. Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего – М.: Изд-во РАГС. 2002.

Персонал органов местного самоуправления характеризуется высокой степенью сопротивления переменам, что наблюдается как среди руководителей, так и среди подчиненных. Любые изменения вызывают у них страх потерять престижную работу или оказаться в непривилегированном положении.

Часто недостаток образования не позволяет персоналу понять суть и актуальность предлагаемых нововведений, что вызывает иронию и нежелание оказывать содействие в реализации изменений или вообще игнорирование со стороны персонала³².

Низкая мотивация персонала, связанная, с одной стороны, с трудностями построить карьеру и добиться значительных профессиональных успехов трудом. И, с другой стороны, с невозможностью сделать свою работу интересной в связи с рутинным и кропотливым характером труда, препятствует внедрению инноваций³³. Ощущение бессмысленности своих действий, в том числе, и связанных с изменениями, вызывает пассивное отношение и неорганизованность среди государственных и муниципальных служащих.

Высокая степень дистанции власти во взаимоотношениях персонала органов местного самоуправления затрудняет процесс создания диалога между руководством и подчиненными. В результате на пути преобразований возникает барьер непонимания и нежелания оказать содействие в реализации предстоящих изменениях. И если даже руководителем осуществляются реорганизационная деятельность, то подчиненные не имеют возможности высказать свои мнения, идеи, предложения, поскольку в органах муниципальной власти это не является привычным, а в некоторых случаях, наоборот, стоит под запретом.

Высокий объем текущей работы, требующей сиюминутного решения вызывает постоянное отвлечение от долгосрочных целей, что ведет к потере актуальности и значимости запланированных нововведений. Как правило, реагирование на сиюминутные проблемы доминирует над деятельностью по реализации планов (программ).

В связи с этим при формировании управленческой культуры муниципальных служащих необходимо учитывать специфику профессии. Алгоритм формирования управленческой культуры должен содержать механизмы преодоления ситуаций и действий, препятствующих эффективному осуществлению намеченных перемен.

³² См.: Калаченко Л Муниципальная Служба состояние и пути развития кадрового потенциала // Муниципальная служба -2002 -№1 -С 14-17.

³³ См.: Захаров Н Л Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего –М.: Изд-во РАГС, 2002.

Формирование управленческой культуры муниципальных служащих необходимо осуществлять в строго определенной последовательности с соблюдением установленных процедур и правил. Для этого необходимо:

- определить основные цели и ценности организации в новых условиях функционирования (выработка приоритетов, принципов, подходов, норм и желательных образцов поведения);

- изучить сложившуюся управленческую культуру (определение уровня развития управленческой культуры, анализ соответствия реального состояния культуры желаемому состоянию);

- разработать организационные мероприятия (организационно-правовые, образовательные, кадровые и т.д.), направленные на формирование, развитие и закрепление желательных образцов поведения или нейтрализация нежелательных;

- провести оценку эффективности воздействия осуществляемых изменений на управленческую культуру и внесение необходимых корректив в программу изменений³⁴.

Итак, органы местного самоуправления максимально приближены к населению. Именно к работающим в них специалистам в первую очередь обращаются жители муниципального образования по любым вопросам, входящим или не входящим в их компетенцию. Муниципальный служащий кроме профессиональных знаний должен ориентироваться в условиях политической и экономической реальности, быть в курсе вопросов нового в законодательстве, обладать управленческой культурой.

Именно отсутствие необходимых знаний и профессиональных навыков муниципальных служащих приводит к низкой эффективности управленческих решений и, как следствие, к потере авторитета органов местного самоуправления в глазах населения.

Маринченко Ю.Ю.,

аспирант кафедры социальных технологий БелГУ

УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Управленческое консультирование является действенным инструментом повышения эффективности муниципальной деятельности, дающим возможность оптимизировать организацию,

³⁴ Субботина Ю А Особенности формирования управленческой культуры в организациях государственного и муниципального управления региона //Социально-технологическая культура как феномен XXI века: материалы Международной науч.-практ. конф. – Белгород. Изд-во БелГУ 2006. – Ч.1. – С. 359.