

*И.А. Газиева,
доцент Волго-Вятской академии государственной службы,
кандидат социологических наук*

ПРОБЛЕМЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Ключевые понятия: муниципальная служба, муниципальные служащие, профессиональная деятельность, целеполагание, эффективность.

Основными задачами органов местного самоуправления (МСУ) являются: с одной стороны, минимизация экономической зависимости муниципального образования (МО) от социально-экономической политики органов государственной власти, с другой – создание оптимальных условий для обеспечения самостоятельности личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса за счет имущества, находящегося в муниципальной собственности, средств местного бюджета, имущественных прав МО в соответствии с действующим законодательством.

Деятельность муниципальных служащих должна быть направлена на эффективное решение указанных задач (в наиболее короткие сроки при наименьших затратах ресурсов – экономических, финансовых, трудовых, социальных, духовных и т.п.). Показателем социальной эффективности является улучшение качества жизни граждан МО и уровень их удовлетворенности деятельностью органов МСУ.

Исходя из анализа данных исследования, проведенного в рамках проекта «Институциональный, пра-

вовой и экономической федерализм» [1], можно говорить о невысокой, в некоторых случаях – предельно низкой, удовлетворенности населения качеством публичных услуг, а соответственно и эффективности деятельности органов местного самоуправления. Так, в Нижнем Новгороде удовлетворены качеством: связи 63 процента респондентов, торгового обслуживания – 53, развития сферы культуры – 44, социальной помощи и поддержки, а также окружающей среды – 37 процентов респондентов. Каждый третий опрошенный (33%) не удовлетворен качеством работы жилищно-коммунального хозяйства, включая градостроительство и благоустройство МО. Деятельность по оказанию медицинских услуг считает эффективной лишь каждый четвертый респондент (25%). Почти такое же их количество позитивно оценивает ведение дорожного хозяйства и работу городского транспорта (24%).

Для объективной оценки качественных параметров продуктивной управленческой деятельности необходимо знать, насколько (в %) достигнуты отдельные цели и сколько успешно реализуется вся система

целеполагания. Центральная проблема методологии ее эффективности заключается в согласовании целей, выборе приоритетов, учете сроков их достижения и получения запланированных результатов. Важным условием при этом становится адекватное ситуации и имеющимся возможностям целеполагание и то, что лежит в его основе.

Исследования, проведенные среди служащих городских и районных администраций Нижегородской области [2], позволили выделить три группы оснований для целеполагания, помогающих муниципальным служащим формировать цели их профессиональной деятельности.

Первая – основания коммуникативного характера. Абсолютному большинству муниципальных служащих представления о целях их профессиональной деятельности помогают сформировать: обсуждение этого вопроса с непосредственным начальником (77%), обмен опытом с коллегами по работе (73%) и разъяснения руководства при постановке задач (70%). Цифры говорят о достаточно высокой интенсивности вертикального и горизонтального внутригруппового взаимодействия.

Наряду с этим существуют серьезные различия во мнениях глав и служащих не только по вопросам определения основных проблем МО, но и о сущностных особенностях объектов их управления как целостной системы. Так, они сходятся во мнении, что их МО располагает природными условиями (32% глав и 30% служащих) и уникальными природными ресурсами для улучшения социально-экономической ситуации (17 и 14%). Вместе с тем обнаруживается значительная разница в

оценке ими выгоды географического положения и промышленного профиля МО. В первом случае высокую оценку дали около трети глав (31%) и половина служащих (52%), во втором – 12 и 43 процента соответственно.

Со всей очевидностью можно говорить о неполной информированности как руководителей МО, так и рядовых служащих об объекте управления. Это во многом объясняется тем, что на местах далеко не всегда проводятся специальные исследования, результаты которых способны четко охарактеризовать основные составляющие ресурсной базы МО, а значит и сформулировать адекватные реалиям цели. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что абсолютное большинство муниципальных служащих в процессе целеполагания руководствуются основаниями именно данной группы, поскольку определенное сомнение вызывает качество внутригруппового взаимодействия в органах МСУ, что свидетельствует о недостаточно высокой эффективности целеполагания глав и служащих.

Вторая группа – основания образовательного характера. Более половины муниципальных служащих (54%) формируют цели своей деятельности на основании знаний, полученных в обучающих организациях (на семинарах и курсах, в т. ч. повышения квалификации, и т.п.); более трети (38%) – на семинарах, учебных занятиях и круглых столах, проводимых в их организации; менее пятой части (19%) – на научных и научно-практических конференциях.

Автор провела экспертный опрос среди 17 глав органов МСУ Нижне-

го Новгорода и Нижегородской области по поводу основных достоинств и недостатков дополнительного образования. Первыми, по мнению 47 процентов респондентов, стали доступность и систематизированность информации, предоставляемой на занятиях. К безусловным достоинствам были отнесены также: получение документов, необходимых для работы; возможность изучения опыта коллег; качественная теоретическая база; сведения об изменениях в законодательстве; обширный материал для самообразования.

Среди недостатков наиболее значимыми респонденты назвали излишнюю обобщенность информации, ее отдаленность от решаемых задач. Некоторые эксперты говорили об отсутствии единства в подходе к разработке учебных программ и планов, а также представления у преподавателей об объемах и формах подачи информации, что свидетельствует о бессистемности подходов к разработке и использованию методов и технологий обучения. Кроме того, по мнению многих респондентов, при формировании учебных программ недостаточно учитываются профессиональные потребности чиновников, и этот фактор, по всей видимости, еще недостаточно осознается организаторами учебного процесса и самими обучающимися. Так, 41 процент экспертов считает важным предварительную разработку обучающими организациями примерных технологий решения возможных проблем, связанных с практической деятельностью служащих, и обсуждение их во время обучения, а также проведение консультаций с руководством

органов МСУ о категориях специалистов, нуждающихся в обучении. 35 процентов предлагают согласовывать программы обучения с руководством и ведущими специалистами муниципальной службы, а остальные – предварительно изучать основные проблемы последней представителями обучающей организации.

Думается, что главные причины того, что муниципальные служащие в процессе целеполагания редко обращаются к полученным таким образом знаниям, кроются в невысоком качестве образовательных услуг, с одной стороны, и недостаточной включенности самих служащих в систему дополнительного образования – с другой. Подтверждает это и то, что лишь немногие из респондентов смогли сформулировать его недочеты и конкретные предложения по их устранению.

Третья группа объединяет основания нормативно-правового характера. Так, при формировании представления о целях профессиональной деятельности служащих законом Нижегородской области «О муниципальной службе и муниципальных должностях» руководствуется 55 процентов; должностными инструкциями – 53 процента респондентов. В то же время п. 2 ст. 12 Федерального закона РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предписывает «исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией» [3]. Половине муниципальных служащих (50%) именно он помогает сформировать представления о целях профессиональной деятельности. А вот соответствующим зако-

ном о принципах организации МСУ [4] при формировании целей своей деятельности руководствуются лишь 42 процента респондентов.

Дело в том, что данный закон вызвал много затруднений при решении вопросов местного значения (об этом говорят данные исследования, проведенного среди служащих городских и районных администраций Нижегородской области) [5]. Они связаны с тем, что закон был принят в 2004 году, а вступил в силу лишь в 2006 году, причем частично. Ряд его положений не действует и сегодня – главным образом из-за недофинансирования. Многие респонденты отметили актуальность проблемы «передачи полномочий органам местного самоуправления без необходимого финансирования», так как без ее решения введенные законом нормы никак не отразятся на улучшении образования муниципальных служащих.

В то же время в среднем около трети респондентов ожидают позитивных изменений в их МО. Еще менее трети (31%) рассчитывают на улучшение взаимоотношений органов МСУ с населением, четверть – с органами региональной (25%) и государственной власти (24%). Менее четверти опрошенных (23%) выражают надежды относительно улучшений в сферах межбюджетных отношений и межмуниципального сотрудничества (22%). Незначительное число респондентов высказалось за вероятность позитивных изменений в сфере имущественных отношений (17%), а часть их говорит о возможности ухудшения ситуации в связи с реализацией нового закона о муниципальной службе в РФ.

Вместе с тем он, оставаясь рамочным законом, в отличие от предыдущих, затрагивает гораздо более широкий круг отношений в данной области и регулирует их значительно конкретнее. Его действие направлено на непосредственное и максимально полное решение многих вопросов организаций МСУ путем определения пределов их полномочий, прав граждан на участие в них и т.д.

Несмотря на то, что данный закон, равно как и любой другой, имеет в первую очередь регламентационный характер, пренебрежение его нормами способствует снижению эффективности деятельности муниципальных служащих. Результаты проведенного исследования говорят о том, что многие из них не знают в должной мере объекта управления, соответственно, целеполагания. А их деятельность, к сожалению, носит стихийный, если можно так сказать, характер. Чтобы уйти от этого, предстоит разработать ряд проектов по оценке ресурсов МО и возможности их реализации. При этом важное значение имеет кадровое обеспечение, что требует выявления позитивного потенциала служащих и их профессиональной подготовки.

Повышение ее уровня предполагает два основных этапа.

Первый включает:

- первичное изучение основных проблем, возникающих в профессиональной деятельности муниципальных служащих;
- разработку технологий решения этих проблем и обсуждение их во время обучения;
- консультации с руководством органов МСУ по вопросу определения категорий специалистов, нуждающихся в обучении.

Второй (рабочий) этап включает:

- предоставление теоретической базы по изучаемой проблеме;
- получение материалов, необходимых для выполнения заданий в ходе обучения;
- разработку материалов, необходимых для осуществления практической деятельности на местах;
- анализ нового законодательства по изучаемой проблеме;
- создание возможности обмена опытом с коллегами в рамках обучающего мероприятия.

Непременной составляющей частью развивающих мероприятий должен стать диагностический опрос «на входе» (в начале семинара) и «на выходе» (в конце семинара) с целью определения уровня эффективности занятий.

Имеющиеся серьезные проблемы в целеполагании муниципальных служащих предполагают разработку путей и методов совершенствования этого процесса. В первую очередь – за счет развития профессионализма служащих, способствующего становлению эффективной профессиональной среды. Кроме того, их целеполагание предполагает оценку возможностей территории, знание ее проблем и их иерархию. Из всех приоритетных целей предстоит выбирать ресурсно обеспеченную. При этом придется учитывать не только природные запасы, которыми располагает МО, но и управленческие, то есть обеспеченность территории кадровым составом.

1. Проект реализовывался в рамках Программы сотрудничества Европейского союза и России с 1 декабря 2004 г. по 31 декабря 2006 г. В ходе исследования опрошено 1749 человек семи пилотных территорий. Материалы получены на семинаре «Организация и оказание услуг населению». Нижний Новгород, 28 марта – 1 апреля 2006 г.
2. Исследование проведено при участии автора в мае-июне 2007 г. (N=536) научно-исследовательской методической лабораторией Волго-Вятской академии государственной службы под руководством доктора социолог. наук, профессора Т.Г. Калачевой.
3. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». – www.rg.ru/2007/03/07/sluzba-doc.html.21kB.
4. Федеральный закон № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – www.rg.ru/2003/10/08/zacon.samouprav.html.47kB.
5. Исследование проведено при участии автора в мае-июне 2007 г. (N=325) научно-исследовательской методической лабораторией Волго-Вятской академии государственной службы под руководством доктора социолог. наук, профессора Т.Г. Калачевой.