

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 изменений<sup>34</sup>.

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,

---

<sup>34</sup> 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.

структуру и процесс функционирования системы управления муниципальными образованиями на современном этапе их становления и развития. А.И. Пригожин считает, что «управленческое консультирование – это разновидность профессиональной деятельности по совершенствованию управления, центральным звеном которой является экспериментальная помощь руководителям в решении проблем управления организационными системами»<sup>35</sup>. Подобная помощь крайне востребована на муниципальном уровне в современных условиях.

В ходе активной стадии реформы местного самоуправления, начавшейся в 2003 году, произошло не только административно-территориальное разграничение всех субъектов РФ, но и передача значительной части функций по обеспечению жизнедеятельности населения органам местной власти. Несмотря на успешную в целом подготовку к проведению реформы, в ходе ее реализации возникли проблемы, одной из которых является недостаточность управленческого опыта у работников вновь созданных муниципальных органов власти. В первую очередь это коснулось сельских поселений, где выявился дефицит управленческих кадров, квалификация которых позволила бы решать закрепленные за поселениями вопросы местного значения. Безусловно, определенный кадровый потенциал на уровне сельских поселений сложился на базе тех субмуниципальных структур (сельсоветов, волостей, сельских округов и т.п.), которые существовали в рамках районных муниципальных администраций. Однако он оказался явно недостаточен. Данные подразделения районных администраций финансировались по смете, и не имели отношения к управлению бюджетными доходами и расходами. Далеко не всегда они занимались и вопросами организации предоставления жилищно-коммунальных услуг<sup>36</sup>.

В результате осознания этих сложностей возникла необходимость формирования нового типа управленческой культуры, основанной на использовании современных теоретических и прикладных знаний по вопросам управления муниципальным образованием в новых условиях. Это требует от руководителей более высокого уровня профессионализма для своевременного и адекватного реагирования на происходящие изменения, что обусловило необходимость помощи квалифицированных консультантов, специализирующихся на предоставлении

---

<sup>35</sup> Базарова Л.А. Социально-технологические и ситуационные переменные управленческого консультирования: Диссертация... канд. социол. наук. 22.00.08. – Белгород 2002. - С. 22.

<sup>36</sup> Руководитель муниципального образования: Учебное пособие. – М.: АНХ, 2006 – С. 78

консалтинговых услуг в области муниципального управления. Для становления новой организации управления необходимо привлечь консультантов – людей, владеющих технологией изменений, которые помогут решить поставленные задачи. Специалисты управленческого консультирования становятся тем ресурсом, который может временно решить проблему дефицита топ-менеджеров муниципального управления.

К. Макхем считает, что консультант – это посредник, с помощью которого ценность передается от консалтинговой фирмы к клиенту<sup>37</sup>. На муниципальном уровне специалист управленческого консультирования обеспечивает предоставление профессиональных теоретических и практических знаний органам местного самоуправления с целью повышения эффективности их деятельности. Мы полагаем, что подход, основанный на использовании технологий управленческого консалтинга, должен определяться как прогрессивный стиль муниципального управления. Разработка возможных способов и методов согласования интересов различных социальных групп, разрешения социально-экономических проблем, проектирования последствий тех или иных управленческих нововведений составляет основу технологий управленческого консультирования.

Двадцатое столетие за рубежом назвали «золотым веком консалтинга». Начиная с конца 80-х годов, в России наблюдается активизация консалтинговой деятельности: формируются консультационные фирмы, растет численность консультантов, вводятся должности внутренних консультантов, расширяется спектр оказываемых услуг. И хотя темпы роста и тенденции в развитии управленческого консультирования соответствуют общемировым, Россия пока заметно отстает от западноевропейских стран<sup>38</sup>.

Можно выделить три основные причины отставания российского муниципального консалтинга:

1. Руководители не видят смысла в сотрудничестве с консультантами, считают собственные знания и опыт достаточными для решения своих задач. Непонимание полезности консалтинга со стороны руководителей, объясняется их недостаточной управленческой культурой. В России еще преобладает традиционный консерватизм мышления руководящих муниципальных кадров, отторжение неординарных идей.

---

<sup>37</sup> Базарова Л.А. Социально-технологические и ситуационные переменные управленческого консультирования. Диссертация канд. социол. наук 22.00.08 - Белгород 2002 – С. 27

<sup>38</sup> Пономарев Д.А. Формирование рыночного предложения в области реализации услуг управленческого консалтинга. Автореф. Дис. канд. экон. наук 08.00.05 - СПб., 2007 – С.

предложений, особенно в сфере управления. Проведение изменений требует более высокого уровня профессионализма, основательной перестройки психологии руководителей. А.И. Пригожин считает, что «консультирование связывает науку управления с практикой, выступает как важнейший механизм распространения передового опыта в области управления, повышает профессиональную квалификацию руководителей и специалистов через их обучение...»<sup>39</sup>.

2. Многие консалтинговые фирмы не могут обеспечить должного уровня качества предоставляемых услуг. Следует отметить, что до настоящего времени в стране не сложилась отечественная школа управленческого консультирования. Это вполне естественно, поскольку консультантов не готовят, а ими становятся - на базе большого практического опыта и, конечно, при условии глубокой теоретической подготовки. Соответственно, непродолжительность жизни страны в условиях рыночных отношений обуславливает недостаточность опыта отечественных консультантов, что порождает немало проблем. В частности, смешение видов управления, а именно государственного управления, муниципального управления, местного самоуправления, с одной стороны, менеджмента организации - с другой. По сути, смешение менеджмента организации и муниципального управления, местного самоуправления привело к тому, что управление территорией осуществляется как управление организацией, что вводит в заблуждение органы власти в вопросах управления муниципальной собственностью, унитарными предприятиями, бюджетными организациями, в выстраивании отношений с организациями иных форм собственности, в выборе показателей внутренней и внешней эффективности деятельности органов управления. Необходимость использования теории менеджмента организаций в деятельности органов муниципальной власти связана с тем, что эта теория достаточно разработана, нашла широкую практическую поддержку. Менеджмент, если можно так выразиться, более «технологичен». Ученые, специалисты, работающие на рынке консалтинговых услуг, рекомендуют органам власти те или иные управленческие новации, основанные на менеджменте организации, которые не могут быть использованы органами местного самоуправления. Их нельзя внедрить, поскольку они просто «не вписываются» в законодательную базу. Консультанты смешивают государственные, муниципальные функции и функции управления - последние

---

<sup>39</sup> Базарова Л.А. Социально-технологические и ситуационные переменные управленческого консультирования. Диссертация.. канд. социол наук 22.00 08. - Белгород 2002 - С. 90

возводят в ранг государственных, несмотря на то, что они не имеют законодательного оформления.

3. Отсутствие финансовых средств на оплату консультационных услуг, наличие, по мнению органов муниципальной власти, более значимых стратегий расходов. Реформа местного самоуправления оказалась не вполне соответствующей, связанным с ней ожиданиям расширения финансовой основы местного самоуправления за счет собственных доходных источников. Ситуация еще более усугубилась в связи с тем, что уже после определения перечня вопросов местного значения и закрепления доходных источников за муниципальными образованиями различных типов муниципалитетам были добавлены новые полномочия<sup>40</sup>. В странах с традиционно рыночной экономикой приобретение «услуг консультантов» является стандартной статьей в бюджете – такой же, как приобретение оборудования или строительных материалов, а в России консультант пока достаточно экзотическая фигура, с трудом пробивающая себе дорогу в новых условиях реформирования муниципальной власти.

Таким образом, усложняющиеся условия современного управления требуют постоянного развития теоретических концепций и прикладных управленческих технологий. Носителями таких новых знаний становятся специалисты управленческого консультирования, деятельность которых заключается в предоставлении экспертной помощи по вопросам управления на основе научного анализа конкретных ситуаций, а также выработке наиболее приемлемых путей повышения эффективности работы и способов их внедрения, используя достижения современной управленческой науки. На наш взгляд, консалтинговый опыт решения управленческих, стратегических, организационных, и других задач может быть использован в системе муниципального управления. Конечно, нельзя забывать о том, что муниципальное образование – система отличная от организации. Вместе с тем есть одно важное обстоятельство, в современной ситуации муниципальным образованиям, так же как и любой организации, необходимо быть эффективными и конкурентоспособными, максимально используя при этом свои внутренние ресурсы. Мы считаем, что в ближайшие несколько лет, в условиях формирования бюджетов у вновь созданных муниципальных образований, консультационная деятельность должна осуществляться посредством обмена опытом, знаниями между руководителями всех уровней муниципальной власти. М. Армстронг определяет консультирование, как «...любую деятельность на рабочем месте, в ходе которой один человек

---

<sup>40</sup> Руководитель муниципального образования. Учебное пособие – М.: АНХ, 2006 – С. 77.

использует ряд навыков и приемов для того, чтобы помочь другому человеку брать на себя ответственность и принимать решения...»<sup>41</sup>. Данный подход, основанный на взаимовыгодном партнерстве не требует финансовых затрат, а также снижает сопротивление изменениям, связанным с реформой местного самоуправления.

## **РАЗДЕЛ II**

### **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА: СОВРЕМЕННЫЕ ЗАКОНОМЕРНОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ**

**Бялкина Т.М.,**  
*профессор кафедры административного  
и муниципального права  
Воронежского государственного университета,  
доктор юридических наук*

#### **ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ**

Правовая основа местного самоуправления в нашем государстве не отличается стабильностью. За 17 лет было принято три закона, последнему из которых – Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ<sup>42</sup> в текущем году исполняется пять лет. С момента принятия в него уже было внесено 35 поправок.

Наряду с объективно необходимыми правками подобное изменение законодательства свидетельствует о том, что отсутствует общепризнанная теоретическая концепция российского местного самоуправления, нет единства в подходах к данному институту среди политического руководства страны. Заявленные в 2001 году цели муниципальной реформы - обеспечение максимальной доступности местной власти для населения, ответственности этой власти перед населением и повышение эффективности ее деятельности по предоставлению услуг населению, стабильного социально-экономического развития территорий муниципальных образований - пока не достигнуты.

---

<sup>41</sup> Базарова Л.А. Социально-технологические и ситуационные переменные управленческого консультирования: Диссертация. канд. социол. наук. 22.00.08. - Белгород 2002. – С. 18

<sup>42</sup> СЗ РФ – 2003. - № 40. - Ст.3822.