

---

УДК 342:35  
ББК 67.401.02  
Б 48

**С.А. Берзегова,**  
*аспирантка кафедры философии и социологии Адыгейского государственного университета, Майкоп, тел.: 8-918-223-15-55*

## **Культура управления как фактор повышения эффективности деятельности муниципальной службы в регионах** (Рецензирована)

**Аннотация.** Реформа государственного управления в регионах поставила перед местными властями ряд вопросов, требующих скорейшего разрешения, среди которых повышение эффективности деятельности и культуры управления муниципальных служб; устранение противоречий в законодательстве Российской Федерации о муниципальной службе; повышение эффективности в сфере кадровой работы муниципальной службы; разработка эффективных методов стимулирования деятельности и профессионального роста муниципальных служащих.

**Ключевые слова:** культура управления, муниципальное образование, муниципальный служащий, административная реформа, государственный аппарат, кадровая политика, местное самоуправление, профессиональный уровень, повышение эффективности муниципальной службы, исполнение закона.

**S.A. Berzegova,**  
*Post-graduate student of Philosophy and Sociology Department, Adyge State University, Maikop, ph.: 8-918-223-15-55*

## **Culture of management as a factor of increasing efficiency of municipal service activity in regions**

**Abstract.** Reform of public administration in regions put a number of questions before local authorities, demanding the prompt solution. Among them are increase of efficiency of activity and culture of management of municipal services; elimination of contradictions in the legislation of the Russian Federation on municipal service; increase of efficiency in the sphere of personnel work of municipal service; development of effective methods of stimulation of activity and professional growth of municipal employees.

**Keywords:** culture of management, municipality, municipal employee, administrative reform, government, personnel policy, local government, professional level, increase of efficiency of municipal service, law observance.

Базовым компонентом правовой культуры государственных служащих является совокупность условий, правил, регламентирующих их профессиональную деятельность, устанавливающих границы между их группами и категориями. Наличие правовой основы деятельности органов государственной власти является важной организационной ценностью экспертов. Принципиально новая, более высокая, чем прежде, правовая культура необходима государственным служащим

потому, что они призваны своей повседневной деятельностью осуществлять политику государства, выраженную в Конституции Российской Федерации, законах, нормативных правовых актах. Правовая культура государственного служащего означает осознание и выполнение им юридических установлений, умение и навыки пользоваться правовыми нормами и актами, подчиняться закону. При этом правовая культура государственного служащего выражается в правовых

---

культурных ориентациях, в творческой деятельности по их реализации, а также в результатах осуществления данных ориентаций. Правовая культура проявляется в подготовленности служащих к восприятию прогрессивных правовых идей и законов, в оценке собственных знаний права. Правовая культура государственных служащих имеет определенные особенности. Государственные служащие профессионально занимаются управленческой деятельностью, основанной на правовых предписаниях. Это предопределяет соответствующий уровень правовой культуры.

Современный этап формирования местного самоуправления характеризуется усилением внимания к такой важной составляющей государственного аппарата, как муниципальная служба. Муниципальная служба в своей культуре управления обладает особенностями, общими для всех видов государственной службы. Как указывают О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев: «Под муниципальной службой следует понимать профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий муниципального образования, а также полномочий органов муниципального образования и лиц, замещающих муниципальные должности муниципального образования» [1]. Непосредственность участия населения в управлении и общественном контроле характеризует местное самоуправление как подлинный институт гражданского общества. Цель муниципальной служебной деятельности — эффективное жизнеобеспечение муниципального образования посредством решения вопросов местного значения и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В качестве задач муниципальной службы рассматриваются вопросы культуры управления, которые стоят перед местным самоуправлением в ходе его развития и требуют разрешения в повседневной деятельности, в том числе и муниципальными служащими. Задачи муниципальной службы во многом совпадают с задачами государственной службы. Современные органы местного самоуправления Российской Федерации

существуют меньше 15 лет, а их персонал только де-юре можно назвать муниципальными служащими, де-факто — это государственные служащие, так как вертикаль государственной власти включает этот уровень. Большинство местных бюджетов имеют финансовую зависимость от федерального центра, лишь в некоторых субъектах, где местный бюджет формируется из собственных доходных источников, местное самоуправление (в соответствии со ст. 12 Конституции РФ) претендует на самостоятельность и независимость от органов государственной власти. Таких примеров пока очень мало. Бюджет Республики Адыгея в своей основе также формируется за счет федеральных дотаций. В отличие от прежнего, достаточно плюралистического подхода, допускавшего разнообразие моделей организации субрегионального управления и местного самоуправления, реформа муниципальной службы продиктовала всем субъектам РФ обязательность двухуровневой системы местного самоуправления с созданием значительного числа новых поселенческих муниципалитетов. Формально, в соответствии с требованиями закона, все они должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также — при принятии соответствующих федеральных законов и законов субъектов РФ — исполнять делегированные государственные полномочия. Однако создать такую целостную систему экономически и юридически полноценных институтов местного самоуправления низового уровня достаточно сложно. Создание тысяч новых местных бюджетов, прежде всего, поселенческого уровня, пока происходит крайне формально. Отсутствие необходимых кадров, технической базы и, главное, достаточных доходных источников формализует этот уровень бюджетного процесса. К сожалению, надежды на то, что предпринятые в ходе реформы изменения в налоговое и бюджетное законодательство позволят преодолеть хронический кризис местных финансов, их глубокую дотационную зависимость, не оправдались. При подготовке

---

окончательного варианта реформы «проигрывались» различные варианты компоновки доходной базы местных бюджетов, однако итоговый вариант привел к тому, что налоговая база местных бюджетов стала еще менее устойчивой и более зависимой от дотаций. Причина неэффективности муниципальной службы заключается в том, что большинство административных решений замыкается на верхние эшелоны управления, которые под этим прессом не могут принимать ни важные решения, ни второстепенные. Таким образом, процесс принятия решений гиперцентрализован. Представляется целесообразным оптимизировать процессы принятия решений путем децентрализации, делегирования от верхних эшелонов власти нижним, которые станут нести ответственность за результат. При этом необходима эффективная система и государственного, и общественного контроля. Проблема создания механизма социального контроля, направленного на существенное ограничение возможности власти творить произвол в отношении своих граждан, должна получить актуализацию. Когда законы плохо исполняет власть, народ становится бесправным даже при наличии самых справедливых законов. Если же законы плохо исполняет народ, то и власть, в конечном счете, становится бессильной. Вот почему проблема должной реализации законов, а стало быть, и обеспечения законности, должна стать одним из приоритетных направлений государственной политики. Основным принципом деятельности государственной власти должно стать исполнение закона. Основой организации муниципальной службы в Российской Федерации является Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Данный закон базируется на принципах стабильности и эффективности муниципальной службы, компетентности и профессионализма муниципальных кадров, равного доступа граждан к муниципальной службе. Однако процессу реализации данных принципов на практике на современном этапе препятствует ряд объективных причин. Например, с принятием Федерального закона

№25-ФЗ у органов местного самоуправления появились новые полномочия в осуществлении кадровой работы. Однако представительный орган муниципального образования фактически отстранен от участия в решении кадровых вопросов. Все вопросы, касающиеся назначения и перемещения муниципальных служащих, по большому счету решаются кадровой службой, подконтрольной главе муниципального образования или главой муниципального образования единолично. Представительные органы местного самоуправления также устранены от формирования кадровой политики, полномочия федеральных депутатов ограничены и распространяются лишь на те сферы, куда готова их допустить администрация муниципального образования. Таким образом, в плане административной реформы можно выделить несколько основных задач: повышение прозрачности административных процедур, более четкое разделение политической и административной сфер деятельности чиновников, принимающих решения в обеих областях, а также проблему регулирования конфликта интересов. Другое противоречие в деле повышения культуры управления для эффективности муниципальной службы связано с отсутствием четко разработанного механизма повышения профессионального уровня служащих муниципальных образований. Базой определения уровня профессионализма муниципальных служащих является научно обоснованная и юридически закреплённая аттестация. Согласно Федеральному Закону №25-ФЗ аттестация муниципальных служащих проводится в целях определения соответствия муниципального служащего занимаемой должности. Однако неясным остается вопрос о том, насколько обязательными для представителя нанимателя являются решения и рекомендации аттестационной комиссии. Результаты аттестации муниципальных служащих оказывают на повышение квалификации, карьерное продвижение служащего, присвоение очередного классного чина и повышение размера труда лишь косвенное влияние.

Принятие административной реформы осуществлялось с целью построить

новые отношения органов местного самоуправления с государством. Однако население, законодательно получив властные полномочия, не могло реализовать их. Анализ деятельности муниципальных служб показал, что органы местного самоуправления, как новая для нашей страны форма власти, на местном уровне отличаются от существовавших раньше райкомов партии и райисполкомов и по структуре, и по функциям, и по методам работы.

В значительной степени кадровый состав администраций обучался, формировался в советский период, когда еще не было людей, умеющих работать в новых социально-экономических условиях: система подготовки и переподготовки кадров еще только складывалась; комплектование штатов администраций шло во многом стихийно. Тогда еще не ясно было, что такое муниципальная служба, какие требования предъявляются к персоналу местных органов власти.

К 2007 г. ряд вопросов уже были сняты согласно Федеральному Закону «Об основах муниципальной службы». Однако в главном — в подборе кадров на муниципальную службу за 10 лет — существенных изменений не произошло.

Новым явилось то, что примерно 5% муниципальных служащих пришли на работу в местные администрации по конкурсу. Остальные, не считая 13% попавших в их число случайно и

15% «предложивших себя», оказались там по знакомству (в народе — по благу). Идентичность путей поступления на муниципальную службу можно объяснить двумя обстоятельствами. Во-первых, те сотрудники, кто сегодня составляет костяк персонала администрации, пришли туда 10 лет назад, собственно это те же самые люди. Во-вторых, отделы кадров, как правило, руководствовались «мнением»: на каком основании следует отказаться от традиции, проверенной практики, да и чем вновь принятые будут более легитимными, чем прежние кадры.

Сотрудников районных администраций условно можно разделить на две группы: первую составляли те, кто имел опыт работы в аппаратах райкомов КПСС, райисполкомов или райкомов ВЛКСМ. Сильной стороной этой группы являлась «вышколенность» в условиях партийной дисциплины, четкое понимание сущности механизма функционирования бюрократического аппарата, которым в полной мере и соответствовали кадры. Эти функционеры являлись как бы носителями самого духа аппаратной работы, традиций, прежних форм и методов работы с населением. Состав этой группы дифференцирован по критерию адаптации к новым условиям. Вторую группу составляли те, кто пришел в органы муниципального управления, не имея опыта аппаратной работы.

**Таблица 1**

**Распределение муниципальных служащих по возрасту I  
(к числу опрошенных)**

Возраст служащих	2006	2012
До 30 лет	9	16
31-40	31	21
41-50	43	31
51-60	15	26
Свыше 60 лет	1	1

Сильной стороной их стиля явились раскрепощенность, своеобразное свободомыслие, приверженность новым идеям, формам и методам работы. А слабой — отсутствие опыта как такового и, прежде всего, опыта мышления и действия в масштабах

города или района, незнание правил функционирования организации, структуры и функций аппарата управления. Эта группа тоже была неоднородна: 37% ее состава имели опыт работы от 1 до 5 лет, 7% — менее одного года [2].

---

Процесс обновления шел постоянно: вливались новые силы, которые впервые сталкивались с деятельностью органов власти. Надо отметить, что новое пополнение шло и продолжает идти не только путем замены представителей первой группы, но и за счет увеличения численности аппарата.

В настоящее время численный состав муниципальных администраций не уступает численности аппаратов райкомов КПСС и райисполкомов, а если учесть аппараты территориальных и федеральных органов исполнительной власти, то общее число чиновников в городах и районах стало значительно больше. Процесс этот противоречив. С одной стороны, демократизация способов формирования аппарата открывает дорогу на службу в местные органы власти новым людям, которые в прошлые времена по разным причинам не могли туда попасть; с другой — большой процент оказавшихся в аппарате случайно не может не вызывать сомнений в уровне их компетентности и других качественных характеристиках, которым должен отвечать муниципальный служащий. Что касается приема на работу новых сотрудников, то здесь по-прежнему довлеет традиция — подбор кадров не с учетом достижений сотрудника на предыдущей работе, а на основе внешних, не связанных с профессиональными качествами признаков, таких как знакомство, родственные связи, обязанности «перед кем-то», «за что-то» и т.д. Результаты исследования удивляют большим процентом «чиновников», оказавшихся на муниципальной службе «случайно» (13%), и тех, кто «сам предложил» свои услуги (15%). Это означает, что процент случайных людей в органах местного самоуправления не меняется, отмечается даже тенденция к его росту. Такой вывод не дает основания говорить о целенаправленной и планомерной работе с кадрами в муниципальных образованиях.

Рассмотрим возрастной состав муниципальных служащих (табл. 1). Полученные данные позволяют говорить о существенной трансформации возрастных характеристик. С одной

стороны, позитивен рост процента молодежи на муниципальной службе; с другой — снижение процента персонала самых продуктивных возрастов на 10-12% при явном росте числа лиц, перешедших 50-летний рубеж, т.е. идет старение персонала.

По мнению экспертов, лучшим временем для начала работы в качестве госслужащего является возраст от 25 до 30 лет (49%) или от 30 до 40 лет (28%); на молодых (до 25 лет) ориентируются всего 15%. Однако руководители администрации относятся к молодежи предпочтительнее. В действительности всегда существует некая напряженность между вновь пришедшими на работу в аппарат и «старослужащими». Важен также опыт работы в других организациях. Среди работников аппарата только 1% не имели опыта такой работы; более того, 70% от числа опрошенных до прихода на работу в аппарат имели продвижение по службе.

Проблема подбора кадров в местные органы исполнительной власти вызвала и вызывает озабоченность многих сотрудников аппарата. Сотрудники аппарата, как видим, отдают предпочтение отбору кадров на конкурсной основе с учетом деловых и нравственных качеств, проявленных кандидатом на прежнем месте работы. Точку зрения о конкурсах разделяет и большинство глав районных администраций. Федеральный Закон «О муниципальной службе в РФ» однозначно определяет данный способ в качестве основного, однако такая практика используется не часто. Наибольший протест вызывают методы отбора «по знакомству» или «случайно», тем не менее многие респонденты сами пришли в аппарат именно этими путями.

Есть все основания утверждать, что существенных изменений в культуре управления и в кадровом составе муниципальных органов власти за 10 лет не произошло. Муниципалитеты все больше становятся закрытыми организациями, усиливается кастовость данной социальной категории, консервируются архаичные методы работы. Перечисленные противоречия функционирования

муниципальных служб в регионах характерны и для Республики Адыгея. Анкетный опрос 73 государственных и муниципальных служащих РА, проведенный автором в течение июня — августа 2012 г., позволил выявить ряд проблем муниципального управления в нашем регионе. На вопрос: «С какими проблемами вы сталкиваетесь в Вашей профессиональной деятельности?» ответы чиновников РА распределились следующим образом:

— низкий профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих, некомпетентность кадров, особенно в сельских поселениях — 28%;

— бюрократизм, излишняя «бумажная» волокита — 21%;

— отсутствие достаточного финансирования муниципальных организаций, недостаточный размер оплаты труда — 7%;

— несовершенство действующего законодательства — 6%;

— неэффективная организация органов муниципального управления — 5%;

— отсутствие возможности самосовершенствоваться — 4%;

— политическая неграмотность и гражданская пассивность населения — 4%;

— 13% чиновников Адыгеи ответили, что проблемы в их профессиональной деятельности отсутствуют, и 12% затруднились с ответом.

В то же время пути решения перечисленных проблем с точки зрения государственных и муниципальных чиновников Адыгеи имеют следующее процентное отражение:

— повышение профессионального уровня и квалификации государственных и муниципальных служащих — 19%;

— усовершенствование взаимодействия уровней власти, более четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти — 14%;

— повышение заработной платы чиновников — 13%;

— внедрение инновационных технологий — 12%;

— реформа госаппарата — 11%;

— правильный подбор кадров — 7%;

— добавление количества штатных единиц — 5%;

— изменение федеральных законов — 5%;

— соблюдение графика работы в соответствии с трудовым кодексом — 4%;

— больше работать — 3%;

— своевременное предоставление отпуска — 2%;

— для эффективной работы у меня все есть — 5%.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод: в Республике Адыгея существует необходимость повышения культуры управления как фактор повышения профессионализма чиновников, в то же время этот процесс должен совмещаться с мерами по повышению гражданской активности населения. Эти задачи надо решать в комплексе. Повышение эффективности работы органов местного самоуправления находится в прямой зависимости от уровня правовой культуры как муниципальных служащих, так и обслуживаемых ими граждан. В этой связи актуальным становится анализ эффективности деятельности муниципальных служащих как фактора развития гражданского общества в современной России. Отношения в системе государство — гражданское общество должны базироваться на законодательно закрепленных принципах. С одной стороны, весьма непросто урегулировать многосторонние отношения между государством и обществом, с другой — необходимо закрепить те правовые аксиомы, которые создают реальные гарантии соблюдения прав и законных интересов личности.

Квалификационные требования в отношении знания служащими Конституции и законов страны, других нормативных правовых актов содержатся в законодательстве о государственной службе, являются важным условием их действий. В связи с этим государственные служащие должны выделяться юридической образованностью и компетентностью, глубоким знанием юридической практики, достижений правовой мысли. Необходимость высокой правовой культуры государственных служащих связана и с тем, что они имеют дело с реализацией

---

политики государства, выраженной в правовой форме и содержащей политические оценки. Они пронизывают всю деятельность государственных служащих, особенно тех, кто обеспечивает полномочия лиц, занимающих должности категории «А». Правовая культура связана также с информированностью государственных служащих. Информация, необходимая для принятия управленческих решений, часто носит правовой характер, содержит сведения об отклонениях от правовых норм. Значимость правовой культуры государственного служащего связана и с тем, что он постоянно общается с гражданами. Эти отношения неравны, поэтому служащий, выступая от имени государства, связан многочисленными процессуальными нормами. Они предохраняют служащих от нарушений прав граждан, от злоупотребления властью. Немаловажно и то, что от уровня организационно-правовой культуры зависит развитие других видов культуры профессиональ-

ной деятельности — информационной, деловой, коммуникативной, исполнительской и др. Реализация правовых основ деятельности государственных служащих требует организационно-правовой культуры. Многие юридические нормы реализуются в тесной связи с организаторской работой, например, конкурсы, аттестация и т.д. В связи с этим для исполнения государственных управленческих должностей требуются организаторские способности. В ходе социологического исследования обнаружилось факторы, снижающие уровень организационно-правовой культуры государственных служащих. Строгое соблюдение правовых норм еще не стало приоритетным критерием оценки труда государственных служащих. Показателями уровня правовой культуры являются прежде всего обеспечение прав и свобод человека и гражданина, быстрое и правильное реагирование на обращения граждан, на их нужды и запросы.

#### **Примечания:**

1. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 393.
2. Новокрещенов А.В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социс. 2008. №10. С. 62.
3. Николаев И., Шульга И. Главное в административной реформе // Общество и экономика. 2003. №1. С. 76.
4. Сауляк О.П., Экимов А.И. Экономическая безопасность государства и правовые средства ее обеспечения // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2002. №2. С. 62.
5. Чиновник: от служения государству к обслуживанию общества // Общественные науки и современность. 2002. №4. С. 13.
6. Чичканов В.П. Особенности социально-экономической трансформации современной России // Вестник ПАГС. Саратов, 2001. №1. С. 48.

#### **References:**

1. Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal law of the Russian Federation. M., 2006. P. 393.
2. Novokreshchenov A.V. Personnel of the local government authorities: selection of candidates and their motivation for entering the municipal service // Sotsis. 2008. No. 10. P. 62.
3. Nikolaev I., Shulga I. The main thing in the administrative reform // Society and economy. 2003. No. 1. P. 76.
4. Saulyak O.P., Ekimov A.I. Economic security of the state and legal means of its providing // Economic security of Russia: political guidelines, legislative priorities, practice of providing: Bulletin of the Nizhny Novgorod academy of the Russian Ministry of Internal Affairs. 2002. No. 2. P. 62.
5. An official: from service to the state to society service // Social sciences and the present. 2002. No. 4. P. 13.
6. Chichkanov V.P. Features of social and economic transformation of modern Russia // PAGS Bulletin. Saratov, 2001. No. 1. P. 48.