**Введение**

В процессе формирования в российском обществе новой профессиональной страты: муниципальных служащих,- становится очевидным тот факт, что этот процесс не может быть изолированным от тенденций развития мирового сообщества. Роль и функции служащих в управлении местными сообществами должны соответствовать требованиям основным мировых процессов.

В отечественной и зарубежной литературе существует несколько подходов к определению муниципального управления. Согласно первой точке зрения, муниципальное управление рассматривается как деятельность муниципальных образований распорядительно-исполнительного характера и является составной частью системы местного самоуправления. Согласно второй точке зрения, муниципальное управление ассоциируется с таким понятием, как государственное управление на местном уровне. Исходя из этого, муниципальное управление не включается в систему местного самоуправления, а противопоставляется ему и трактуется как управленческая деятельность на территории муниципального образования, реализуемая властью вышестоящего уровня через назначаемые административные органы.

**Социальные проблемы муниципального управления**

В настоящее время российские ученые придерживаются точки зрения, согласно которой муниципальное управление является более широким понятием по сравнению с местным самоуправлением, включающим:

-государственное управление на местном уровне, т.е. федеральные и региональные органы государственной власти, осуществляющие на местах ряд функций государственной политики в области финансов, налогообложения, землеустройства, занятости населения и др.;

-местное самоуправление как форму народовластия;

-муниципальный менеджмент как систему действий по налаживанию партнерских отношений между органами местного самоуправления, населением и частным капиталом в целях обеспечения поступательного социально-экономического развития муниципального образования.

XXI век резко изменил взгляд на проблемы муниципального управления и качества его человеческого потенциала. Побудительными силами выступили:

-технологический вызов - отставание от передовых стран, потеря интеллектуального потенциала, ответ на который заключается в повышении качества образования, развитие профессионализма, изменение модели компетенции для высших должностных лиц, разработка новых учебных планов, формирование более инновационной и готовой к риску организационной культуре в муниципальной службе;

-демографический вызов - потеря людских ресурсов, дефицит кадров в социальной сфере и экономике, ответ на который лежит в обеспечении равного доступа на муниципальную службу, разработке в каждом министерстве плана по обеспечению представительства всех социальных групп населения;

-экологический вызов - ухудшение здоровья нации, рост затрат на экологию, ответом на который может быть только экологический императив - экологическое воспитание и образование, изучение и применение новых здоровьесберегающих технологий, достижение баланса между работой и личной жизнью;

-информационный вызов - информационное неравенство, экономическое отставание России в информационной сфере, выдвижение знания информационных технологий в качестве залога успешной карьеры и лучшего качества жизни, ответом на который может быть выдвижение новых приоритетов в информатизации управления, привлечение внимания международных и национальных научных и учебных центров, ведущих университетов к проблемам муниципального управления;

-динамический вызов - отставание от мировой динамики перемен, кризис экономики, науки, образования, культуры, ответом на который является развитие опережающего образования как обучения жить и действовать в изменяющемся мире, облегчение доступа на высшие посты муниципальной службы специалистов со стороны, формирование небюрократического, инновационного климата в муниципальном управлении, улучшение межведомственного сотрудничества, необходимость сохранения единой системы государственной и муниципальной службы для обеспечения тесного сотрудничества между центральным правительством и формирующимися администрациями в регионах;

-мировоззренческий вызов - нарастание кризисных явлений в развитии общества, необходимость нового научного мировоззрения, ответ на который заключается прежде всего в фундаментализации знания, вырабатывающего взгляд на человека как часть Природы, открытость и привлечение талантливых людей, созидательное сознание, формирование у руководителей стратегического мышления для определения приоритетов и целей развития территорий с учетом специфических характеристик и природных особенностей;

-нравственный вызов - деморализация общества, утрата духовных ценностей, преступность, коррупция), ответом на который может быть приоритет воспитания (в том числе, нравственного) перед обучением, концентрация внимания муниципальных служащих на повышение качества их работы, необходимости сделать ее более ответственной для потребителей муниципальных услуг, управление результатами труда, новая система оплаты и оценки работы муниципальных служащих.

**Метод когнитивного картирования в оценке социально-технологической компетенции муниципальных служащих города Липецка и Липецкой области**

Современные научные подходы к построению комплексной оценки сегодня не возможны без применения когнитивного подхода к исследованию, позволяющего связать в единое целое множество процессов, протекающих в экономической, социальной и политической сферах. Возможным вариантом приложения когнитивного подхода в конкретном исследовании может быть оценка вопросов социально-технологической компетенции муниципальных служащих города Липецка.

Для формулирования этого понятия было рассмотрено два уже определенных – социальная и технологическая компетентность. В ходе работы мы полагаем, что в результате процесса образования у человека должно быть сформировано некоторое целостное социально-профессиональное качество, предполагающее глубокую осведомленность человека об условиях, технологиях, методиках решения проблем семьи, группы и умения грамотно реализовать свои знания на практике, легко взаимодействовать с группой (командой). Это качество может быть определено нами как целостная социально-технологическая компетентность человека.

Данные для исследования собирались с помощью анкетных опросов, результаты обрабатывались автоматически с помощью программы обработки статистических данных SPSS. Выборка составляла 100 человек, 66% из которых составляли женщины со стажем работы до 5 лет. Были опрошены муниципальные служащие Администрации липецкой области и города Липецка, занимающие такие должности как специалист, начальник отдела, заместитель начальника отдела, главный специалист, ведущий специалист и специалист первой категории.

В результате анкетного опроса было определено множество наиболее важных критериев (концептов), описывающих социально-технологическую компетенцию муниципальных служащих, таких как: знание средств, способов, программ выполнения действий, решение социальных и профессиональных задач (1); готовность к нестандартным, креативным решениям (2); знание технологии управления деятельностью (3); знание алгоритма и последовательности профессиональной деятельности(4); знание процедур социального проектирования (5); опыт реализации знаний, умений (6); технологичность деятельности (7); способность работать в команде(8); перспективное мышление (9); готовность к проявлению личного свойства в деятельности, поведении человека (10); постоянное стремление совершенствовать деятельность (11); ответственность за принятые решения (12); организованность (13); умение адекватно оценивать уровень собственной деятельности (14); готовность к риску(15); активность в общественной деятельности(16); способность к эффективной самоорганизации, самоконтролю (17); дипломатичность, умение гасить конфликты (18); мотивация исследовательской, научной деятельности (19). Требования измеримости не позволили включить в рассматриваемый набор критериев «ценностно-смысловое отношение к компетенции» (концепт №0), потому что в настоящее время не существует моделей, адекватно оценивающих этот критерий. Тем не менее, он был включен в списки дополнительных критериев.

После определения 20 переменных (концептов) был проведен еще один опрос для определения отношений причинности для каждой пары переменных. В результате было выявлено, что пары концептов, не влияющих друг на друга, отсутствуют.

Анализ показал, что в знаковом графе отсутствуют отрицательные обратные связи, и имеются четыре положительные обратные связи.

Значит, такие критерии как «знание технологии управления деятельностью», «опыт реализации знаний, умений», «системное, перспективное мышление», «готовность к нестандартным, креативным решениям» и «ценностно-смысловое отношение к компетенции» образуют контур системы. Контуром в системе называется такая комбинация связей, которая предполагает наличие трех и более факторов, находящихся друг с другом в причинно-следственной связи.

В рамках контура изменение в признаке 3 вызывает изменение в признаке 2, а он в свою очередь, влияет на признак 9, который аналогично изменит признак 6. Важно оценить характер зависимости между критериями контура. Как видим, связь положительная, представляет собой зависимость, при которой рост значений одного фактора вызывает рост значений другого фактора.

В нашем исследовании повышение знаний технологии управления деятельностью ведет к готовности муниципальных служащих принимать креативные решения, после чего вырабатывается системное перспективное мышление, которое и ведет к возрастанию уровня опытности специалиста, повышению реализации его знаний. Все вышеперечисленные факторы в своей совокупности и формируют ценностно-смысловое отношение к компетенции, которое соответственно повышается или понижается при повышении или понижении составляющих факторов.

Внутри контура системы производится действие обратной связи, заключающееся в воздействии результатов функционирования системы факторов на характер этого функционирования. Действие обратной связи может иметь как положительный, так и отрицательный характер проявления.

Можно так же заметить, что такой критерий как организованность (№ 13), не входящий в контур системы, являет своеобразным рычагом воздействия, т.е для повышения уровня компетенции муниципальным служащим необходимо обратить внимание именно на этот фактор.

Построенная когнитивная карта представляет собой "синтетическую мудрость" коллектива организации и аккумулирует взгляды людей, многие из которых никогда не встречались. Каждый участник процесса внес свой вклад в исследование, приняв участие в опросе эксперта.

**Социально-управленческая активность населения как фактор развития местного самоуправления**

В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как «форма осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения». В этом определении подчеркивается сущностная характеристика и основное социальное предназначение местного самоуправления – развитие самоуправления граждан, демократии и гражданского общества. В законе прописаны и формы участия населения в местном самоуправлении. Их можно объединить в 2 группы: 1) формы осуществления населением местного самоуправления, в которых граждане принимают решения, имеющие юридическую силу (местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, голосование по отзыву депутата и др.); 2) формы участия населения, в которых принятые решения не имеют юридическую силу (ТОС, публичные слушания, опросы и конференции граждан и др.). Таким образом, разработанная нормативно-правовая база создает предпосылки для проявления гражданских инициатив в местном самоуправлении.

Как же выглядит реальная ситуация с участием населения в местном самоуправлении на сегодняшний день? Анализ практики муниципального управления в современной России показывает, что большая часть населения муниципальных образований фактически не вовлечена в реальные процессы разработки и принятия муниципальных управленческих решений. По данным социологического опроса руководителей муниципальных образований, проведенного Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Башкортостан» в 2007 г., 70% опрошенных считают, что население не в полной мере осознает значение местного самоуправления и не проявляет активность в его осуществлении (75% соответственно по РФ).

Недостаточная социально-управленческая активность населения в осуществлении местного самоуправления приводит к снижению сущностного потенциала этой системы управления в обществе, к закреплению ситуации, в которой местное население выступает только как объект управленческого воздействия. Соответственно, местное самоуправление сегодня как форма народовластия больше напоминает «местное управление (в лице органов муниципального управления) для населения» (к сожалению, иногда и без учета интересов этого населения). Это, в свою очередь, приводит к снижению как качества муниципальных управленческих решений (особенно на этапе их исполнения), так и уровня самостоятельности, ответственности, инициативности и гражданского самосознания местного населения.

Система управленческого отчуждения воспроизводится также и в деятельности самих органов муниципального управления. Например, по результатам социологического исследования «Роль и место местного самоуправления в демократизации общества», проведенного автором в 2007 г. большинство муниципальных служащих не вовлечены в реальные процессы принятия муниципальных управленческих решений, поскольку эти решения принимаются по иерархической схеме «сверху-вниз». В органах местной власти фактически копируются механизмы принятия управленческих решений, действующие в системе государственного управления, отсутствует практика использования современных демократических управленческих технологий.

Какие причины обуславливают существование данную ситуацию в местном самоуправлении? В качестве основных причин социально-управленческого отчуждения населения, по результатам социологического опроса выделяются следующие: длительное огосударствление местного самоуправления и вследствие этого преобладание пассивно-иждивенческой психологии у большинства населения России (50,6%); низкий уровень компетентности граждан в решении вопросов местного значения (61,2%), недоверие граждан к местной власти (31,8%), недостаточная мотивация и не эффективная работа местных органов власти по привлечению населения к осуществлению местного самоуправления (23,5%), низкий уровень материального благосостояния населения (16,5%) и др. Отсутствие сформированного среднего класса в современной России является серьезным дестабилизирующим фактором развития демократических процессов и гражданского общества в целом.

Какие меры необходимо предпринять для преодоления социально-управленческой отчужденности граждан в системе местного самоуправления?

В первую очередь, органы местного самоуправления должны переориентировать свою стратегию деятельности: от преимущественного оказания муниципальных услуг к созданию и развитию условий в муниципальных образованиях для активизации деятельности других социальных субъектов (НКО-сектор, предпринимательство и др.) с целью делегирования им части полномочий в сфере оказания муниципальных услуг.

Во-вторых, необходимо повсеместно сформировать сеть бизнес-инкубаторов для развития предпринимательской среды в муниципальных образованиях и так называемых, «социальных инкубаторов» для развития лидерского потенциала и гражданских инициатив в муниципальных образованиях, обучая их одновременно технологиям принятия муниципальных управленческих решений.

В-третьих, органам муниципального управления необходимо развивать гражданские инициативы, используя для этого все современные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

Важным и актуальным при этом остается необходимость организации системной работы над повышением общего уровня культуры и образованности населения в вопросах местного самоуправления как условие эффективной реализации всех обозначенных выше направлений.

Таким образом, с одной стороны, развитие социально-управленческой активности граждан в осуществлении местного самоуправления является необходимым условием эффективной реализации задач муниципальной реформы, а, с другой стороны, преодоление управленческого отчуждения населения, особенно в процессах решения вопросов местного значения, должно стать стратегической задачей деятельности самих органов муниципального управления.

**Место и роль службы по связям с общественностью в органах муниципальной власти**

Процесс демократизации российского общества детерминировал возникновение при органах государственного и муниципального управления служб по связям с общественностью, их превращение в действенный инструмент диалога общества и власти. В то же время, процесс становления и функционирования этих органов нельзя охарактеризовать как проходящий без осложнений и контртенденций.

Основная цель исследования состоит в анализе особенностей становления и выявлении основных путей оптимизации и повышения эффективности деятельности служб по связям с общественностью органов власти и управления в России.

Управленческая деятельность, которая осуществляется муниципальными органами власти, имеет значительную специфику. Если политическая власть и политическое управление в государственных органах «отдалены» от народа, то местное самоуправление, будучи одним из механизмов функционирования гражданского общества, «растворено» в нем, способствуя созданию механизмов и условий для свободного и эффективного развития гражданского общества. Взаимоотношения с общественностью органов муниципальной власти и управления строятся на принципе соучастия, для эффективной реализации которого необходимо осуществление развитых и разнообразных связей, организованных в двух направлениях: от органов управления к гражданам (управляемым) – прямая связь, от населения к органам власти – обратная связь.

Благодаря деятельности служб по связям с общественностью органы муниципальной власти и управления должны становится как механизмом формирования гражданского общества (общества инициативных, законопослушных граждан, знающих свои права и умеющих их отстаивать), так и неотъемлемой его частью. Ведь посредством PR-коммуникации органов муниципальной власти и управления и общественности происходит осуществление гражданами конституционных прав по принятию общественно значимых решений, что позволяет наполнить идею народовластия реальным содержанием.

Особое значение служб по связям с общественностью в реализации социальной роли муниципального управления связано и с коммуникативным аспектом функционирования муниципальных органов власти, которые представляют собой целостную коммуникационную систему. Функциональные отношения внутри этой системы с другими органами муниципальной и государственной власти и управления, общественными организациями и гражданами осуществляются через коммуникативное взаимодействие и выражаются в структуре администрации. Решение тех социально-политических задач, которые стоят перед органами муниципального управления в России, сегодня во многом строится на понимании необходимости построения продуктивной коммуникации на всех этих уровнях.

Выявление основных тенденций деятельности и развития служб по связям с общественностью на муниципальном уровне происходило на примере деятельности органов муниципальной власти г. Тулы. Были проведены несколько исследований, выявляющих характер взаимодействия, уровень открытости власти, а также качество работы службы по работе с общественностью. Применялась как количественная, так и качественная стратегия. Первая позволила отразить реально существующее положение дел, вторая способствовала выявлению тенденций для развития в будущем.

Анализ показал, что уровень открытости органов муниципальной власти г. Тулы, достаточно высок, но система взаимодействия недостаточно результативна и проработана. Недостаток профессионалов в области связей с общественностью, непонимание целей и задач деятельности, отсутствие четкого определения статуса служб и несформированной структур гражданского общества - основные трудности, возникающие здесь.

Относительно проблемы целеполагания необходимо отметить, что цели PR-служб местного самоуправления не могут быть сформулированы на государственном уровне. Стратегия деятельности служб по связям с общественностью должна являться продуктом стратегической разработки тех субъектов деятельности, которые осуществляют властные полномочия в конкретном муниципальном образовании. Руководители и сотрудники органов муниципальной власти и управления должны на таком кооперативном уровне приложить усилия к разработке целевой концепции развития органов муниципального управления, часть которой должна быть посвящена концептуализации деятельности служб по связям с общественностью.

Важно отметить, что на том же уровне, решается и проблема институционализации. Соответственно, кооперативная концепция необходимо должна включать раздел, в котором должна быть прописана институциональная структура служб по связям с общественностью муниципального образования. На местном уровне ориентация на эту концепцию не должна препятствовать созданию такой службы, структура которой должна максимально соответствовать специфике управления в данном муниципальном образовании.

Проблема профессионализма сотрудников служб по связям с общественностью носит системный характер, и ее решение лежит, прежде всего, в поле функционирования российской системы образования, которое, являясь важным инструментом социализации личности, формирует мировоззренческие установки людей. Необходима ориентация в образовательном процессе на государственную концепцию воспитания человека и гражданина, мировоззрение которого включает культурные и политические ориентиры. Сегодня создание такого рода концепции является не просто фактором решения ряда проблем образования и рынка труда, но и условием самосохранения и возрождения нации нашей страны.

**Заключение**

Итак, практический опыт регионов России за последнее десятилетие показывает, что имеется дефицит, по крайней мере на первоначальном этапе социальных и административных преобразований, региональных лидеров, способных разработать и осуществить реформы, а также оценить все последствия государственной политики реформирования, минимизировать социальные издержки при их проведении (пенсионная реформа, реформа системы здравоохранения, образования и т.д.). Учитывая возросшую опасность кризисных ситуаций (техногенных, природных, социальных и т.д.), предстоит обратить особое внимание на умение муниципальных руководителей действовать в быстро изменяющейся среде и быть гибкими, не меняя своих главных принципов, добиваться поставленных целей при активном привлечении бизнеса и общественных организаций, развивая партнерские отношения.

Наконец, последний вывод состоит в следующем: требуется интегрировать три компонента:

а) систему управления административными реформами,

б) систему оценки эффективности муниципального управления,

в) систему профессиональной подготовки и развития муниципальных служащих.

Только при таком комплексном подходе возможен прорыв в муниципальной управлении и повышение его эффективности, качества оказываемых услуг и надежности работы муниципального аппарата в современных условиях.

**Список литературы**

1. Белов А.А. Теория и практика связей с общественностью. – Ростов-на-Дону: Феникс, СПб.: Северо-Запад, 2005.
2. Коханов Е.Ф. Теоретические и методические основы PR-деятельности: (социологический аспект). - М.: РИП-холдинг, 2009.
3. Связи с общественностью как интегрированное научное знание периода открытого информационного общества: Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Наука, 2006.
4. Смолева С.С. Службы по связям с общественностью муниципальных органов власти и управления в современной России: преблеы становления и функционирования: Автореф. дисс. … канд. полит. наук. – М., 2007.
5. Демьянов Е.А. Территориальная общность как субъект самоуправленческой активности // Проблемы местного самоуправления. – 2009. – №2.
6. Гладышев А.Г., Иванов В.Н., Мельников С.Б., Патрушев В.И.Основы современного муниципального управления. М.: ЮНИТИ, 2008.
7. Лобанов В.В. Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах. М.: Изд-во РАГС, 2006.
8. Развитие профессионализма преподавателя высшей школы: Учебно-методическое пособие. Издание второе / Под научн. ред. А.А. Дергача. М.: Изд-во РАГС, 2007.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – М.: изд-во «Омега-Л», 2007. – 134 с.
10. Галимов Р.С., Рысаев И.Ш. Участие населения в осуществлении местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление // Экономика и управление. 2007. № 3. С.98-111.
11. Мерсиянова И. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация и развитие местного самоуправления // Муниципальная служба. 2007. № 4. – С.20-35.