



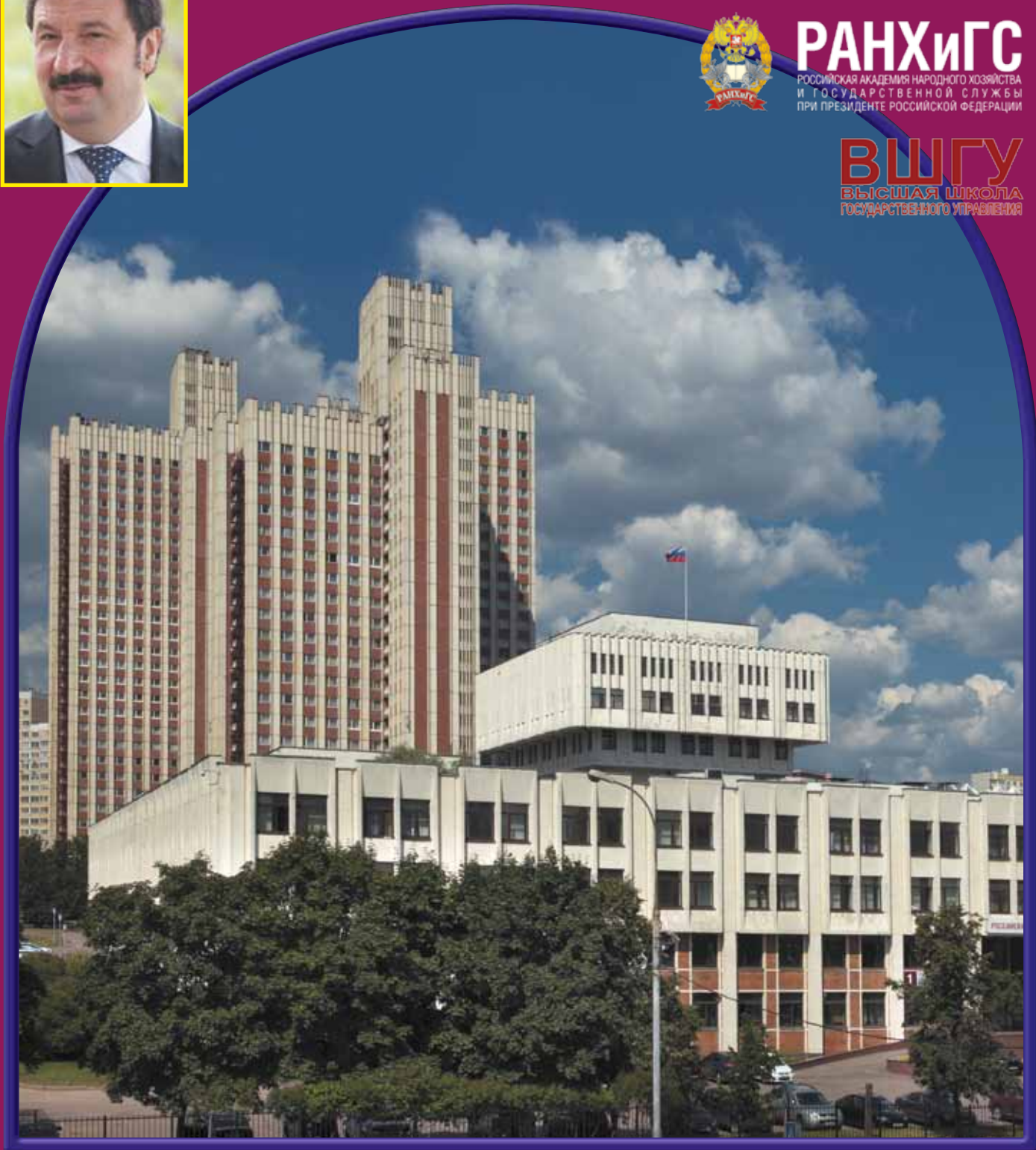
Владимир МАУ: «РАНХиГС – система непрерывного обучения профессионалов» (стр. 6–9)



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ВШГУ**  
ВЫСШАЯ ШКОЛА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



Спецвыпуск. Вестник ВШГУ № 1



**ВСМС**

**Муниципальная  
власть**

**5**

**2015**



## Академия от «А» до «Я»

**Владимир Май**

«Сегодня Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России – это одновременно университет, школа государственного управления, бизнес-школа и экспертно-аналитический научный центр. В год через академию проходит около 200 тысяч студентов и слушателей,

из них собственно студентов – примерно 40 тысяч. Большинство наших слушателей – это профессионалы с практическим опытом работы: предприниматели, менеджеры, руководители госучреждений, государственные и муниципальные служащие».

*РАНХиГС при Президенте России: некоторые итоги через пять лет после объединения двух академий*

**СТР. 6–9**

## ВШГУ: система подготовки кадров

**Дмитрий Бутагин**

«Произошло формирование или в какой-то степени воссоздание единой системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы в масштабах страны, работающей по общим стандартам. Параллельно выстраиваются единые подходы для формирования кадровых резервов всех уровней власти».

*Высшая школа государственного управления РАНХиГС: одна страна – одни правила и требования к государственным и муниципальным служащим*

**СТР. 10–12**

## ВШГУ: направления обучения

**Алексей Колесников**

«Значительные изменения в системе формирования органов местного самоуправления подтолкнули нас к разработке новой сетевой программы «Эффективное управление муниципальным образованием». Подготовлена уникальная сетевая программа – «Депутатская

школа», к участию в которой мы приглашаем все регионы и муниципалитеты».

*Основные учебные проекты внутри ВШГУ РАНХиГС*

**СТР. 13–15**

## ВШГУ для муниципалитетов

**Екатерина Шугрина**

«Как повысить престиж муниципальной службы? Представляется целесообразным рассмотреть вопросы о введении института уполномоченного по защите местного самоуправления, соразмерности административных штрафов, налагаемых на местные бюджеты или должностных лиц».

*Материалы Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*

**СТР. 21–27**



## Что должен знать контрактный управляющий?

**Елена Агапова**

Учимся работать по Федеральному закону № 44-ФЗ: основные виды закупок, адреса и правила электронных торговых площадок, обязанности контрактных управляющих или сотрудников контрактной службы заказчика, составление муниципальных нормативных правовых актов и другие рекомендации.

*Рекомендации Центра развития конкурентной политики и государственного заказа ВШГУ РАНХиГС*

**СТР. 47–53**



## Авторская методика оценки руководителей

**Юрий Синягин**

Центр современных кадровых технологий ведет оценку руководителей различных уровней по авторской методике. В 2000 году коллектив авторов академии был награжден премией Президента Российской Федерации за создание и внедрение научно-методического комплекса «Психологические основы эффективности профессиональной деятельности кадров управления и их непрерывного образования» для системы непрерывного образования.

*Презентация центра, способного выявить до шести уровней кадрового резерва, и статья о примере диагностики служащих муниципального района.*

**СТР. 72**





# Муниципальная власть

## РЕДАКЦИОННО-ИЗДАТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ

**Азаров Д. И.** – председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, председатель Всероссийского совета местного самоуправления

**Гаврилов В. В.** – президент Ассоциации малых и средних городов России, глава администрации Дмитровского района Московской области

**Гильченко Л. В.** – заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе

**Кодина Е. А.** – директор некоммерческого партнерства «Центр инноваций муниципальных образований»

**Кидяев В. Б.** – председатель Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, президент Общероссийского конгресса муниципальных образований

**Пашенцев В. В.** – президент ассоциации «Муниципальное экономическое развитие», вице-президент Российского союза местных властей

**Тимченко В. С.** – заместитель председателя Комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности

**Мошаров С. А.** – президент Союза российских городов, председатель Челябинской городской думы

**Шереметьева Э. М.** – президент Ассоциации туристических городов России

**Шипов В. В.** – председатель Экспертного совета Всероссийского совета местного самоуправления

**Юркова С. Н.** – директор Российского научного центра государственного и муниципального управления, к. т. н.

Журнал получают руководители профильных комитетов и департаментов

**Госдумы России, Совета Федерации, Минрегиона России, Минэкономразвития России** и других министерств и ведомств, курирующих государственную политику в сфере местного самоуправления.

Журнал выходит 6 раз в год.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПАНОРАМА

#### Академия

Владимир МАУ. «Непрерывное образование для профессионалов. Академия при Президенте России: новая жизнь после реформы» 6

#### Ноу-хау

Дмитрий БУТАШИН. «ВШГУ: эксклюзивные модели обучения для государственных и муниципальных служащих» 10

#### Механизмы

Алексей КОЛЕСНИКОВ. «Творческая мастерская vs формальное образование. Как устроен учебный процесс в ВШГУ» 13

### БИБЛИОТЕКА МУНИЦИПАЛА

*Система подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления* 18

#### Кадры

Екатерина ШУГРИНА. «Основные направления повышения престижа муниципальной службы» 21

#### Экспертиза

Роман ПЕТУХОВ. Елена ЛУЦЕНКО. «Кадровое обеспечение местного самоуправления через призму статистических данных» 28

#### За строкой закона

Эмиль МАРКВАРТ. «Основания и порядок разграничения муниципальной собственности» 35

#### Юридическая консультация

Роман ПЕТУХОВ. Елена ЛУЦЕНКО. «Возможность участия депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления в управлении организациями межмуниципального сотрудничества в свете принятия новых антикоррупционных ограничений» 41



## НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ СОВЕТ

**Шугрина Е.С.** – профессор кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии, д.ю.н., председатель научно-методического совета

**Бабичев И.В.** – руководитель аппарата Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам МСУ, председатель экспертной группы научно-методического совета, д.и.н.

**Климанов В.В.** – заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Института государственной политики и прикладных гуманитарных исследований РАНХиГС при Президенте РФ, д.ю.н.

**Латфуллин Г.Р.** – директор Института государственного управления и права Государственного университета управления, председатель секции УМО по специальности ГМУ, д.э.н., профессор

**Максимов А.Н.** – председатель экспертного совета Союза российских городов, к.ю.н.

**Согомонов А.Ю.** – академический директор Центра социологического образования Института социологии РАН, к.и.н.

**Широков А.Н.** – заместитель директора Российского научного центра государственного и муниципального управления, к.полит.н.

**Щепачев В.А.** – председатель Объединения муниципальных юристов России, секретарь Совета муниципальных образований Оренбургской области, д.ю.н.

### Адрес редакции:

109052, Москва,  
ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2

Тел./факс:  
(499) 722 22 08

Редакционный мобильный:  
+7 (916) 653 72 18

Сайт: [www.munvlast.ru](http://www.munvlast.ru)

E-mail: [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com)

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР  
**Е.В. Жиликова**

ПРИГЛАШЕННЫЙ ГЛАВНЫЙ  
РЕДАКТОР НОМЕРА  
**Е.С. Шугрина**

© «Муниципальная власть», № 5 2015  
Редакция не вступает в переписку по поводу не заказанных ею материалов и не рецензирует их. Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции. Редакция не несет ответственности за содержание рекламных публикаций.

Перепечатка материалов приветствуется, при этом ссылка на «МВ» обязательна.

На первой странице обложки:

**Владимир МАУ**, ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС, стр. 6–9);  
комплекс зданий РАНХиГС в Москве.

## ЭКСПЕРТНЫЙ КЛУБ

*Обучение в сфере закупок* 46

### Методика

Елена АГАПОВА. «Реализация принципа профессионализма в контрактной службе заказчика: что должен знать контрактный управляющий» 47

*Сетевые программы подготовки в сфере здравоохранения и образования* 54

### Социальная сфера

Нинель ХАН, Михаил ЧЕСНОКОВ. «Изменяя социальную сферу... или Об образовательной программе, которая способствовала модернизации» 56

## ТЕОРИЯ ДЛЯ ВСЕХ

*Государственная гражданская служба* 62

### Зеркало

Наталья АНТОШИНА. «Квалифицированное партнерство ВШГУ с органами государственной власти в целях реализации эффективной государственной кадровой политики» 63

*Обучение высшего кадрового резерва* 66

### Научные основы

Татьяна БАТУЕВА. «Формирование кадровой политики, направленной на использование кадровых технологий на государственной гражданской службе» 67

*Современные кадровые технологии* 72

### Диагностика

Илья ШЕБУРАКОВ. «Особенности реализации кадровой политики на примере анализа работы муниципального образования» 73

# Уважаемые читатели!

Вы держите в руках экспериментальный номер – спецвыпуск «Вестник ВШГУ» № 1. Именно поэтому журнал имеет двойную нумерацию: он вышел как регулярный № 5 за 2015 год и как первый – пробный – номер «Вестника ВШГУ». Номер полностью посвящен работе Института «Высшая школа государственного управления» (ВШГУ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Именно ВШГУ в последние несколько лет стала ведущим вузом повышения квалификации и переподготовки кадров для муниципальной службы. Поэтому мы рады, что с осени 2015 года ВШГУ согласилась стать постоянным информационным партнером журнала «Муниципальная власть». В следующих номерах журнала мы предполагаем регулярно публиковать специальные отдельные вклады-разделы со статьями экспертов и преподавателей ВШГУ, а также статьи о региональных филиалах РАНХиГС.

При этом напомним, что с мая 2015 года журнал «Муниципальная власть» выходит в постоянном партнерстве с Всероссийским советом местного самоуправления (ВСМС), который возглавляет выпускник ВШГУ, председатель профильного Комитета Совета Федерации, а в прошлом – мэр Самары Дмитрий Азаров. Именно поэтому на обложке представлены три логотипа: РАНХиГС, ВШГУ и ВСМС. Редакция уверена, что с такими партнерами мы сможем обеспечить максимально качественные и информативные материалы в номерах журнала.

*Екатерина ЖИЛЯКОВА,  
главный редактор журнала «Муниципальная власть»*

*Редакция журнала «Муниципальная власть» благодарит за помощь начальника отдела координации научно-исследовательской и издательской деятельности ВШГУ РАНХиГС Наталью ГОТОВЩИКОВУ и пресс-секретаря РАНХиГС Дмитрия СОКОЛОВА.*

Не забудьте выписать журнал «Муниципальная власть» на I полугодие 2016 года или весь 2016 год. Подписку можно оформить по каталогам:

1. Каталог агентства «Роспечать» (на Почте России) – индексы 79955 (полгода), 37164 (год);
2. В агентстве «Урал-пресс» – индекс 48686 (по электронному прайслисту в региональных представительствах) – с любого месяца и любого номера;
3. Каталог «Пресса России» (на Почте России) – индекс 48686.

В редакции журнала «Муниципальная власть» с любого месяца и любого номера, направив заявку с реквизитами организации по электронной почте [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com) или факсу (499) 722-22-08. С номерами журнала будут высланы договор о подписке и накладные (или акты) на каждый номер.



Российский журнал местного самоуправления

# Муниципальная власть

Годовая подписка на журнал «Муниципальная власть»  
через редакцию — 3360 рублей.

Стоимость подписки на первое полугодие 2016 года  
составляет 1680 рублей, включая пересылку.



Адрес отдела распространения:

109052, Москва, ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2,

«Редакция журнала «Муниципальная власть»

Тел.: (499) 722-22-08, 8-916-653-72-18

E-mail: [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com)



**Академия**

**Владимир Мау**

**Непрерывное образование длиною в жизнь.**  
РАНХиГС сегодня: вызовы и перспективы.

**стр. 6–9**



**Ноу-хау**

**Дмитрий Буташин**

**Топовые программы для управленцев.**  
«ВШГУ использует все образовательные модели, известные мировым школам госуправления и адаптированные для России».

**стр. 10–12**



**Механизмы**

**Алексей Колесников**

**Структура процесса.**  
Четыре принципа и семь основных направлений обучения в Высшей школе государственного управления.

**стр. 13–15**



Владимир **МАУ**, д.э.н., профессор,  
ректор Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

## Непрерывное образование для профессионалов

Академия при Президенте России: новая жизнь после реформы

– Владимир Александрович, прошло несколько лет после объединения двух крупных и значимых для государства вузов в РАНХиГС. Чем отличается новая академия от академий, вошедших в ее состав?

– Пять лет назад Указом Президента Российской Федерации были объединены Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации (АНХ) и Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС), а также двенадцать региональных вузов. Это был своего рода эксперимент: после нашего объединения начались укрупнения вузов, хотя таких же масштабных слияний, как наша академия, больше не было. Возникшая в результате слияния Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) – один из крупнейших университетов Европы с филиалами по всей России, который способен решать любые образовательные задачи на территории всей страны.

Сегодня РАНХиГС при Президенте России – это одновременно университет, школа государственного управления, бизнес-школа и экспертно-аналитический научный центр. Более половины доходов мы зарабатываем сами, их дает образование. При этом обычные студенты, то есть недавние выпускники школ, среди наших слушателей составляют абсолютное меньшинство. В год через академию проходит около 200 тысяч студентов и слушателей, из них собственно студентов – примерно 40 тысяч. Большинство наших слушателей – это профессионалы с практическим опытом работы: предприниматели, менеджеры, руководители госучреждений, государственные и муниципальные служащие.

Возможно, главным преимуществом академии является обеспечение непрерывного образования для профессионалов, понимающих условия, которые диктует современный рынок труда. А если говорить о слушателях из



**Ректор РАНХиГС  
Владимир Мау  
рассказал «МВ»  
об основных направлениях  
развития образования  
в академии в последние  
годы и на ближайшую  
перспективу.**

числа госслужащих, – еще и формирование кадрового резерва для всех уровней государственной и муниципальной службы. Эту задачу решает входящий в состав академии институт «Высшая школа государственного управления», или, сокращенно, ВШГУ.

– Можно ли утверждать, что государственный или муниципальный служащий, который много лет назад учился в привычном многим поколениям РАГСе, попав в академию сегодня, понял бы, что оказался в вузе с совершенно иными принципами?

– С одной стороны, мы стремились сохранить все лучшие традиции двух учебных заведений, вошедших в состав академии. Все же у нас достаточно длинная, почти столетняя, история, основанная на серьезных традициях российского управленческого образования. В основе РАНХиГС лежат управленческие школы Советского Союза, начиная от Института красной профессуры 1920-х годов. Кстати, это наследие любопытным образом прослеживается в нашей библиотеке, которая включает в себя фонды Императорского пажеского корпуса, Государственной думы начала XX века, фонды учреждений подготовки политических и хозяйственных кадров советской эпохи.

Но, конечно, мы, как и любой вуз, должны учитывать современные вызовы и тенденции. Главный тренд сегодня таков: любой профессионал вынужден постоянно учиться. Фактически речь идет о непрерывном образовании длиною в жизнь. Человек все больше времени проводит в системе формального образования, а образовательные циклы все удлиняются. Высшее образование, становясь сверхмассовым, становится и очень разным. Растет конкуренция между вузами за студентов, за преподавателей и за науку.

Все это происходит на фоне глобализации рынка образования, развития технологий электронного обучения, появления на рынке новых игроков (корпоративных университетов, обра-





Дмитрий МЕДВЕДЕВ  
выступает на Гайдаровском форуме-2015

Владимир ПУТИН встречается с преподавателями РАНХиГС



зовательных корпораций), гипердоступности информации, усиления роли СМИ и Интернета в процессах образования...

Меняется и рынок труда. Скажем, десять самых востребованных профессий в 2010 году не существовали еще в 2004-м. Что касается работы государственных и муниципальных служащих, то читатели вашего журнала по себе знают, что объем требуемых им знаний и навыков постоянно растет, работать приходится в условиях постоянно оттачиваемого законодательства.

Все это создает принципиально новый контекст для развития российской системы образования, требует от каждого вуза ускоренной адаптации к новой ситуации. Но далеко не все вузы успевают за новыми вызовами и требованиям экономики, управления. Именно после объединения модернизированный РАНХиГС, как самый крупный вуз России, дает абитуриентам возможность выбирать из широкого спектра управленческих, экономических, юридических, гуманитарных образовательных программ, помогает приспособиться к постоянно меняющимся условиям, получить образование по единым стандартам в региональных филиалах академии.

Не нужно забывать и о том, что в современных школах и университетах люди должны получать не только образовательные, но и нравственные ориентиры. Здесь следует отметить,

что наша основная функция – готовить управленческие кадры, которые в будущем будут формировать повестку дня в регионе, стране, а возможно, и в мире. И поэтому нам особенно важно способствовать формированию многогранной гармоничной личности и профессионала высокого класса.

Предназначение современного образования состоит в том, чтобы научить думать, размышлять, мыслить, научиться учиться. Еще одна важнейшая особенность профессионального образования XXI века – его индивидуализация, возможность выбора персональной обучающей траектории из большого числа модулей и спецкурсов. Соответственно, организация, которая занимается подготовкой кадров, должна предложить набор таких новых технологий.

**– Чему сегодня академия учит чиновников, в том числе действующих?**

– Подготовка государственных служащих – важнейшая функция РАНХиГС, во многом ради которой и создавалась объединенная академия в ее нынешнем виде. В этом мы продвинулись довольно существенно. Помимо концентрации в академии всех трех уровней кадрового резерва (высшего, базового и перспективного) очень важной темой последних двух лет стала разработка и доработка системы оценки кадров, которая была фактически положена в основу

формирования кадрового резерва под патронажем Президента России. Именно академия выполняла поручение по тестированию кандидатов в президентский кадровый резерв. Мы также активно внедряем систему личностно-профессиональной диагностики кадров в регионах, ведомствах и партиях. В частности, по методикам РАНХиГС проведено тестирование более десяти тысяч госслужащих.

Как я уже говорил, в академии есть программа высшего кадрового резерва. Это несколько десятков молодых чиновников достаточно высокого уровня. Они разрабатывают проекты, которые были бы интересны для реализации с учетом опыта этих служащих. С 2015 года академия также обучает участников базового и перспективного уровней резерва. Таким образом, все резервы управленческих кадров будут обучаться в РАНХиГС. Мы стараемся «заточивать» программы под то, что нужно слушателям. Наша задача – предлагать максимально индивидуализированные программы.

**– Другими словами, вы постепенно меняете привычную модель повышения квалификации чиновников?**

– Думаю, сегодня мало кто будет спорить с тем, что действовавшая на протяжении многих лет модель переподготовки госслужащих не вполне эффективна и не отвечает современным вызовам. В частности,

Председатель Госдумы России Сергей НАРЫШКИН и Владимир МАУ в Летнем кампусе РАНХиГС (Татарстан)



Подписание соглашения о сотрудничестве между Советом Федерации и РАНХиГС



обязательное раз в три года подтверждение прохождения повышения квалификации не способствует росту качества образования. Зачастую смыслом такой переподготовки становится получение соответствующего документа, а не новых знаний и навыков. Это снижает требовательность клиента к качеству образовательной услуги.

Можно выделить несколько причин недостаточной эффективности формирования и использования кадровых

резервов. Во-первых, несовершенна система разработки и актуализации квалификационных требований к группам различного уровня должностей государственной службы. Во-вторых, отсутствует система профессиональной оценки специалистов и личностно-профессиональной диагностики управленческих кадров госслужбы и лиц, претендующих на замещение вакантных должностей на госслужбе. В-третьих, отсутствует система профессионального развития участников кадровых резервов, не являющихся действующими государственными служащими.

**– Кандидатов в резерв тысячи, а отбирают только сотни. Что происходит с теми, кто не получил должность?**

– Мы считаем, что эти люди все равно важный источник, своего рода база данных для формирования кадрового резерва в недалеком будущем. Резерв – это не только 100–150 человек, находящихся под патронажем Президента России. И дело не только в карьерном росте. Мы как раз предлагаем тренинги и программы для всех участников программы. Это те люди, с которыми необходимо дальше работать. Кому-то нужно подтянуть иностранный язык, кому-то юриспруденцию или другую дисциплину.

Налицо и изменение тренда ожиданий от образования, усиление его сложности и тем самым результативности. На протяжении многих лет доминировало потребительское отношение к образованию. Слушатели думали, что если они заплатили за образование, то их нельзя отчислить. Но в последние годы спрос на качественное образование стал расти, и люди готовы за свои деньги получать только хорошее, пусть и трудное образование. Понятно, что, если человеку нужен просто диплом, он пойдет в вуз с недорогими курсами и просто получит этот диплом. Как говорится, есть спрос – есть и предложение. Если у вас спрос на «бумажку», то и в предложении вы получите «бумажку», а если спрос на знания, то получите знания.

**– Зачем вообще учить на управленцев?**

– Спрос на управленческое образование есть, и немаленький. В моем понимании, подготовка служащих – это прежде всего широкое гуманитарное образование, аналогичное программе PPE (Politics, Philosophy, Economics) в Оксфорде. В России есть специализация «государственное и муниципальное управление». Мы стараемся организовать ее так,

чтобы она была интересной и трудной. Точно так же можно спросить: зачем учить на экономиста, ведь до начала XX века экономисты выходили с факультетов права?

Другой вопрос: в какой мере управление может быть программой бакалавриата? Вопрос не в том, чему вы учите, хотя и это важно, а в том, умные и работоспособные у вас студенты или нет. Для университета главное – получить хороших студентов и не испортить. Если у вас хорошие студенты на входе, то у вас хорошие выпускники на выходе. В РАНХиГС один из самых высоких в России конкурсов на основные образовательные программы – государственное и муниципальное управление, экономику, менеджмент.

Но я бы оговорился: мы готовим не только чиновников. Это можно сравнить с тем, как после окончания мехмата многие идут в экономисты. В РАНХиГС, например, есть великолепная совместная программа с Московским физико-техническим институтом (МФТИ, или – разговорный вариант – Физтех), в рамках которой студенты одновременно поступают на прикладную математику в Физтех и на экономическую теорию к нам. Это очень тяжелая программа, на которой москвичи почти не удерживаются. Вообще если составить сборный портрет наших слушателей, то обычно это не москвичи, это дети из семей среднего достатка, негламурные, стремящиеся получить широкое образование.

Научить государственному и муниципальному управлению не значит научить писать регламенты и выполнять указания начальства. Для работы в органах государственного управления необходимы глубокие гуманитарные знания. Скажем, в Оксфорде программа, из которой вышло больше всего премьер-министров и вице-королей Индии (когда эта должность была востребована), заключалась в глубоком изучении выдающихся философских, исторических и экономических произведений (по четыре из каждого раздела – «great four»). Необходимо делать упор на внимательное чтение ключевых для цивилизации трактатов. Это очень тренирует мозги.

Мы экспериментируем в этом направлении и сейчас предложили свой оригинальный стандарт. Для более глубокого понимания логики и философии государственного управления можно определенным образом трансформировать и такие традиционные предметы, как русский язык, литература, история. Скажем, изучать русский язык через семантический анализ посланий Президента Российской Федерации. Или вычленять в великой

#### РАГС. История:

- ✓ 1946 год – Академия общественных наук, Высшая партийная школа, Институт управления народным хозяйством;
  - ✓ 1978 год – Академия общественных наук при Центральном комитете Коммунистической партии Советского Союза (ЦК КПСС);
  - ✓ 1991 год – Российская академия управления;
  - ✓ 1998 год – Российская академия госслужбы при Президенте Российской Федерации.
- АНХ. История:
- ✓ 1978 год – Академия народного хозяйства СССР;
  - ✓ 1992 год – Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации.
- 2010 год:
- ✓ Указ Президента Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. № 1140 о создании Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

#### РАНХиГС сегодня – это:

- ✓ 60 филиалов в 8 федеральных округах;
- ✓ 47 направлений подготовки;
- ✓ 145 профилей обучения;
- ✓ 367 образовательных программ;
- ✓ 8 самостоятельно установленных образовательных стандартов;
- ✓ 56 кафедр;
- ✓ 4 института;
- ✓ 30 факультетов;
- ✓ 194 тысячи студентов
- ✓ 8151 научно-педагогический работник;
- ✓ 1429 докторов наук и профессоров;
- ✓ 4169 кандидатов наук и доцентов;
- ✓ 28 диссертационных советов по десяти отраслям наук;
- ✓ более 500 научно-исследовательских проектов в год;
- ✓ Издательский дом «Дело»: тираж книг более 6,5 миллиона экземпляров.

русской литературе кейсы государственного управления. Вы когда-нибудь читали «Анну Каренину» не с точки зрения любовной линии (несомненно, главной в романе), а через карьеру Алексея Каренина, который был высокопоставленным государственным чиновником? Я уж не говорю об Алексее Константиновиче Толстом... Скажем, половину исторического курса по специальности «государственное и муниципальное управление» можно основывать на «Истории государства Российского» и «Сне Попова» – двух классических произведениях Алексея Толстого.

Наконец, в программе для будущих госслужащих необходимо усиленное изучение иностранных языков – не менее трех, причем один из них – восточный.

В основном это касается бакалавриата, но это вообще целевые ориентиры, к которым мы идем. Они сделают обучение специальности «государственное и муниципальное управление» хоть и трудным, но по-настоящему интересным.

**– РАНХиГС делает особый акцент на внедрении единых стандартов образования в учебных программах во всех региональных филиалах академии. В каком направлении будет развиваться региональная сеть филиалов академии?**

– Подходы к системе обеспечения единого и высокого качества образовательного процесса постоянно совершенствуются. Например, Северо-Западный институт управления РАНХиГС (СЗИУ) в настоящее время наряду с традиционными мероприятиями переходит к комплексной оценке условий для качественной образовательной и научной деятельности. Главными в оценке эффективности образовательной деятельности становятся результаты образования. С нового учебного года применяются автоматизированная информационная система поддержки качества образования и система мониторинга. Проводится текущий контроль успеваемости в форме компьютерного тестирования и с использованием Федерального Интернет-экзамена в сфере профессионального образования (ФЭПО).

Мы постоянно контролируем качество образования в филиалах РАНХиГС. Среди филиалов проводятся плановые и выборочные внеплановые проверки на соответствие требованиям Минобрнауки России и Рособнадзора. На постоянной основе происходит сбор аналитической информации, каждый квартал филиалы заполняют информационную базу «Региональная сеть». Контролируется качество обра-

зовательной деятельности в рамках Государственной экзаменационной комиссии (ГЭК).

Вообще в системах образования идут мощные процессы изменений. Их масштаб и скорость становятся неподъемными для значительной части общества. Вводить глобальные инновации в региональную систему образования сейчас достаточно сложно – все немного устало от перемен. Тем более что существует неопределенность с состоянием экономики, поэтому все участники образовательного процесса стараются беречь силы и средства. Но та же ситуация в экономике заставит решать последующие задачи: перестраивать педагогическое образование (это очень важно), развивать сетевые формы организации образовательного процесса, оптимизировать образовательные сети и т.п.

Региональная система образования, как и федеральная, должна учитывать новую социально-экономическую реальность и глобальные тренды, а значит, развивать свою инновационную систему и ориентироваться на решение социально-экономических задач региона и страны в целом.

**– Каков вектор развития образования в РАНХиГС на ближайшую перспективу?**

– У системы образования задача одна – хорошо учить и выучивать. Но изменение социально-экономических условий ставит новые задачи перед системой высшего профессионального образования, в том числе и перед РАНХиГС.

Трансформируются социальные функции образования. Это вызывает необходимость выработки новой модели обучения, предполагающей личностно-ориентированный подход к формированию современного, конкурентоспособного специалиста. Своей целью мы ставим не просто подготовить специалиста, но, как я уже говорил, обеспечить многогранное развитие личности и удовлетворить потребности общества в квалифицированных, конкурентоспособных кадрах. Достижение подобной цели не может быть реализовано простым увеличением ресурсного обеспечения существующих программ и направлений деятельности. Нам требуются новые стратегии и принципы, способные обеспечить быстрый рывок в новое качество.

Задача подготовки чиновников, государственных служащих вообще, которая является одной из основных задач нашей академии, сложна. Я, как

человек, пришедший из бизнес-образования, понимаю, что одной из основных проблем подготовки госслужащих является отсутствие эффективного, платежеспособного спроса. В бизнес-образовании люди платят свои деньги или деньги своего предприятия и требуют определенного качества. В образовании госслужащих за них платит бюджет, им нужно свидетельство о том, что они прошли подготовку. Это иначе выстраивает отношения между преподавателем и слушателем. В связи с этим РАНХиГС, как я уже говорил, ставит вопрос о важности глубокой трансформации подготовки государственных служащих. Но это отдельная тема, основные проблемы и векторы развития которой, впрочем, я постарался обрисовать.

✓ *Экспертно-аналитическое сопровождение и научные исследования в области государственного и местного самоуправления. Заказчики: Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Правительства Российской Федерации, Совет Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центробанк России, Минэкономразвития России, Минфин России, органы власти субъектов Российской Федерации.*

#### Проекты:

- ✓ «Стратегия-2020. Новая модель роста – новая социальная политика»;
- ✓ экспертное сопровождение Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции;
- ✓ присутствие экспертов РАНХиГС в рабочих комиссиях федеральных органов власти;
- ✓ Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года;
- ✓ Стратегия социально-экономического развития Томской области на перспективу до 2030 года;
- ✓ Стратегия развития Республики Татарстан до 2030 года;
- ✓ Стратегия развития Москвы до 2025 года;
- ✓ Стратегия развития малого и среднего предпринимательства Российской Федерации до 2030 года;
- ✓ Гайдаровский форум (в 2015 году – более 5700 гостей и более 900 журналистов);
- ✓ Летний кампус академии (совместно с Республикой Татарстан) для лучших студентов России.

**Дмитрий БУТАШИН**, проректор РАНХиГС,  
директор Института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС

## ВШГУ: эксклюзивные модели обучения для государственных и муниципальных служащих

– Дмитрий Анатольевич, в составе РАНХиГС действуют несколько подразделений, которые, на взгляд человека со стороны, имеют отношение к обучению государственному управлению. Поэтому вначале я хотела бы попросить вас объяснить, в чем отличие Высшей школы государственного управления (ВШГУ).

– ВШГУ в отличие от других структур РАНХиГС не занимается высшим образованием выпускников школ. ВШГУ обучает профессионалов, работающих в сфере государственного и муниципального управления. Наши слушатели – губернаторы, заместители губернаторов и полномочных представителей Президента России в федеральных округах, заместители министров, депутаты разных уровней, мэры, главы районов и так далее. Мы работаем в первую очередь с руководителями высшего звена управления.

Кроме того, за последние несколько лет в региональных филиалах РАНХиГС были созданы свои высшие школы государственного управления. Другими словами, ВШГУ сегодня – это территориально распределенная структура, которая централизованно координируется из Москвы и основными задачами которой являются экспертно-аналитическое сопровождение деятельности органов власти, подготовка государственных и муниципальных служащих, работа с кадровыми резервами всех уровней управления. Это одновременно экспертный центр, кадровое агентство и корпоративный университет в сфере государственного управления. Можно сказать, что через ВШГУ осуществляется партнерство РАНХиГС и органов власти по самым разным направлениям, а академия – как консультант и партнер власти – занимается экспертно-аналитической и методической работой. И сразу же хочу подчеркнуть, что одна из наших главных задач – создание единых стандартов профес-



**Директор ВШГУ и проректор РАНХиГС Дмитрий Буташин рассказывает о принципах и моделях организации обучения государственных и муниципальных служащих в Высшей школе государственного управления.**

сиональной подготовки служащих по всей стране.

– Вы много лет проработали в Академии народного хозяйства (АНХ), которая в 2010 году объединилась с Российской академией госслужбы (РАГС). До объединения Академия народного хозяйства была ведущим вузом по реализации государственной программы подготовки муниципальных кадров после реформы местного самоуправления 2003 года.

– Академия народного хозяйства всегда специализировалась на подготовке управленческой элиты. А «старая» Российская академия госслужбы исторически – как преемница советской Академии общественных наук при ЦК КПСС – в большей степени занималась подготовкой политических деятелей. При этом региональные академии госслужбы занимались региональными государственными и муниципальными кадрами.

То есть после объединения двух академий в 2010 году не произошло ничего экстраординарного. Произошло воссоздание единой системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы в масштабах страны. Это то, чего долго не хватало гражданской службе в постсоветской России, как не хватало и единого подхода – по крайней мере в части федеральных законов, норм, установок, методик, которые бы единообразно доводились до чиновников на всей территории страны. Получилось так, что каждый вуз, обучавший государственному и муниципальному управлению, разрабатывал свои программы повышения квалификации или переподготовки управленческих кадров. И эти программы трактовались в зависимости от мнений и взглядов специалистов, работавших в вузах. Я отнюдь не утверждаю, что они неправильно трактовали или трактуют законодательство, я говорю об отсутствии единой федеральной позиции в такой трактовке.

**– И вы начали выстраивать общие правила игры?**

– Мы начали выстраивать единые правила игры для всей страны еще в Академии народного хозяйства в 2005 году, когда Постановлением Правительства Российской Федерации № 744 было положено начало формированию Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления. Собственно, задачей системы и было обеспечение массовых «первичных» курсов для муниципалов по единым стандартам на территории всей России после вступления в силу в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ.

Логика первоначальной концепции, предложенной Академией народного хозяйства, предполагала, во-первых, что первичные программы подготовки должны включать все направления деятельности органов местного самоуправления (финансы, имущество и так далее), в том числе компетенции депутатов представительных органов, что было особенно важно для только что избранных депутатов. Во-вторых, далее мы перешли от коротких программ к более серьезным программам профессиональной переподготовки: магистерским программам, программам Master of Public Administration (MPA) для уровня муниципальных районов и городских поселений, где управленцы должны обладать более значимыми компетенциями.

В результате в РАНХиГС после объединения двух академий создан полный спектр образовательных программ. Де-факто сформированы все условия для непрерывного обучения, начиная сейчас уже со старших классов, далее идут высшее образование, магистратура, второе высшее, Master of Public Administration и Master in Public Policy (MPP), аспирантура и докторантура...

Возвращаясь к системе подготовки муниципальных кадров, отмечу, что наша концепция предполагала цепочку непрерывного образования, которая могла бы обеспечить подготовку управленческих кадров, внедрение технологий, развивающих у выпускников и слушателей мотивацию к самообразованию, а также сопутствующих технологий дистанционного обучения и методической поддержки. Еще в Академии народного хозяйства нам удалось выстроить такую цепочку, подкрепленную серьезным методическим сопровождением. В рамках системы было создано 90 образовательных площадок на базе ведущих региональных вузов.

Кроме того, в рамках системы с самого начала осуществлялось методическое сопровождение органов местного самоуправления. Начиная с 2006 года мы достаточно активно работали с обращениями муниципалитетов, направляли запросы в министерства, распространяли их ответы, проводили обсуждение актуальных проблем... Тогда же был сформирован Всероссийский совет муниципальной службы, который возглавлял заместитель руководителя Аппарата Правительства России. В совет вошли представители ключевых для местного самоуправления министерств (Минфина, Минэкономразвития, Минрегиона России), Общероссийского конгресса муниципальных образований, заместители полномочных представителей Президента России в федеральных округах, губернаторы... Задачами совета являлись определение актуальных проблем местного самоуправления, муниципальной службы, изучение лучших практик, подготовка и распространение рекомендаций.

ключевого преподавательского состава, экспертов учебно-методических центров, созданных на базе региональных вузов. Тем самым заложили основу для внедрения единых стандартов образования государственных и муниципальных служащих по всей стране.

В 2014 году мы начали активно работать над концепцией перезапуска системы подготовки муниципальных кадров. И, хотя экономическая ситуация сегодня не самая легкая, но по крайней мере управленческие команды муниципальных районов и городских поселений учить надо.

**– Как в общих чертах будет выглядеть «новая старая» система?**

– Мы не стали сильно менять концепцию. Во главу угла мы ставим, как я уже сказал, единые стандарты и работу с кадровыми резервами. Резервы – это очень важно. Мы считаем, что государственные и муниципальные служащие должны назначаться, по крайней мере на ключевые должности, из кадровых резервов, то есть из числа тех, кто прошел процедуры под-

*Для эффективного развития государственного и муниципального управления важны система непрерывной подготовки служащих, депутатов, руководителей и работа с кадровыми резервами, в первую очередь с высшим резервом управленческих кадров*

**– Но кадровая проблема по-прежнему остается одной из самых острых для муниципалитетов. Почему не удалось реализовать концепцию на все сто процентов?**

– Что значит «не удалось»?! Как раз тогда, накануне кризиса 2008 года, все вполне получилось. Уже в то время система начала складываться – как система повышения квалификации, концентрирующая сбор вопросов муниципалов и взаимодействующая с федеральными чиновниками. К слову, в результате этой работы в федеральное законодательство о местном самоуправлении было внесено и принято несколько законодательных инициатив.

К сожалению, из-за начавшегося в 2008 году кризиса, когда финансирование было обрезано до минимального уровня, система не получила полного развития. Но за те несколько лет мы смогли сделать главное: провести обучение и повышение квалификации

тверждения своего профессионального и управленческого уровня, образовательные программы развития управленческих компетенций.

**– Когда мы готовили материалы этого номера, я обратила внимание на то, что ВШГУ состоит преимущественно из центров. Хотя для института – а у вас именно такой статус – кафедры более привычны.**

– Во-первых, повторю еще раз: мы не занимаемся стандартным высшим образованием. Но главное в том, что, формируя ВШГУ, мы последовательно реализовывали логику, которую когда-то заложили в концепцию системы подготовки кадров для местного самоуправления. Распространив ее, как я уже говорил, на государственную службу, поскольку модель оказалась эффективной и правильной. Суть этой модели – в разработке эксклюзивных образовательных продуктов.

Приведу простое сравнение, которое, наверное, скорее поймут женщины. Есть китайский дешевый шир-

потреб и есть бутиковые вещи. Так и в образовании: есть бутиковые продукты, которые эксклюзивны и стоят дорого, а есть ширпотреб, который, как правило, плохого качества, зато дешев. В принципе, состояние подготовки кадров в нашей стране довольно долго характеризовалось тем, что были бутиковые программы – в тех же АНХ или в РАГСе, но было и много «ширпотреба», когда слушателям было довольно все равно, чему и где учиться, а преподавателям было не важно, зачем пришли слушатели. Поэтому я снова и снова возвращаюсь к разговору о необходимости единой системы образовательных стандартов для гражданской службы.

*Произошло формирование, или, в какой-то степени, воссоздание единой системы подготовки кадров для государственной и муниципальной службы в масштабах страны, работающей по общим стандартам*

Мы все эти годы создавали эксклюзивные программы топового уровня, которые стремились распространить по единой сети учебно-методических центров и филиалов. Собирались авторский коллектив из супер-экспертов, которые писали новую или переделывали старую учебную программу. Причем с нами работали и работают эксперты и Высшей школы экономики, и Финансовой академии, и коллеги из МГУ. Затем мы написанную программу слегка «приземляем» и запускаем в переподготовку: авторы программы занимаются подготовкой преподавательского состава, который потом реализует ее по всей стране. А дальше мы синхронизируем запуск программы на всех наших региональных площадках, делаем интерактивные включения из Москвы топовых экспертов и крупных чиновников по данной теме.

Возвращаясь к вашему вопросу о центрах: мы создаем уникальные, эксклюзивные программы, которые не делает никто в стране и которые в общем-то не отличаются по уровню и качеству от того, что делают ведущие международные академии и школы управления. Затем специализированное подразделение внутри ВШГУ занимается структурированием сетевых программ на базе таких эксклюзивных продуктов для дальнейшего продвижения через региональные учебные центры. Ни у кого в стране нет такого опыта, как у нас.

**– Какая из программ, на ваш взгляд, стала наиболее успешной или интересной?**

– Очень интересны результаты утвержденной Постановлением Правительства России Программы подготовки управленческих кадров в сфере здравоохранения, образования, а с этого года – еще и в сфере культуры. За четыре года через программу прошли 16 тысяч руководителей из сфер образования и здравоохранения, преимущественно директора школ и главные врачи больниц или их заместители. Мы собирали в одном учебно-методическом центре представителей трех-четырех регионов, перемешивали команды, они вместе писали про-

хороший мотиватор: на базе филиалов, развивающих такие новые модели обучения, мы в первую очередь реализуем сетевые проекты. А это предполагает дополнительное финансирование.

Вообще у РАНХиГС очень сильные филиалы во всех столицах федеральных округов. Их и филиалами нельзя назвать – это ведущие вузы региона по востребованности, числу заявок, количеству баллов ЕГЭ у абитуриентов... Конечно, есть площадки, которые приходится аккуратно пере-профилировать, но это уже издержки политики Минобрнауки России прошлых лет, когда школы госуправления были вынуждены открывать высшее образование просто для того, чтобы организацию не закрыли.

**– Каким будет вектор развития подготовки управленцев на базе ВШГУ в ближайшем будущем?**

– Вектор развития, конечно, связан с определенным регулированием законодательства в сфере государственной и муниципальной службы. Прежде всего это система оценочных процедур, стимулирование самоподготовки государственных и муниципальных служащих, предоставление максимального доступа к возможности профессионального развития государственных и муниципальных служащих через единую открытую систему дистанционного обучения и через систему открытых семинаров, тренингов.

Предполагается сместить акцент по вложению средств в подготовку кадров с массовой обязательной процедуры повышения квалификации на программы более углубленной, современной профессиональной подготовки управленческих кадров в первую очередь. Это то, о чем говорил в своем интервью Владимир Александрович Мау: мы считаем, что следует уходить от заформализованного обязательного повышения квалификации раз в три года в том виде, в котором оно существовало десятилетиями.

Это и изменение требований к уровню образования в зависимости от должностных групп. Об этом я уже говорил (и сейчас обсуждается возможность внесения в законодательство соответствующих поправок): речь об обязательном магистерском образовании для служащих, а для топового уровня должностей – требование наличия степени магистра МРА или МРР. Другого пути для повышения эффективности управления, кроме параллельного движения развития законодательства и готовности образовательной системы, нет.

екты, потом разъезжались и реализовывали идеи, придуманные на наших «мозговых штурмах». В результате реализовано более 60 процентов из почти 900 проектов. Там были очень интересные идеи, некоторые из которых поддержали Минздрав и Минобрнауки России.

**– Что сегодня ВШГУ предлагает муниципалам?**

– У нас сегодня есть весь спектр программ для муниципалов: любые элементы и программы, которые только можно придумать для подготовки чиновников, любой пример из зарубежного опыта – у нас все это есть, только отработано для России.

**– И внедрено в реорганизованных или вновь созданных филиалах?**

– Да, конечно, но мы очень аккуратно делали реорганизацию и очень аккуратно внедряем единые стандарты и требования. Мы даже в большей степени заинтересованы в том, чтобы филиалы работали в новой модели, чем в программах нового уровня. Потому что раньше мало кто из преподавателей в процессе достаточно длинной программы повышения квалификации брался разбивать слушателей на группы, давать им разрабатывать реальные социально-экономические проекты для регионов или муниципалитетов. А сейчас филиалы делают это с удовольствием. С другой стороны, у нас есть

Екатерина ЖИЛЯКОВА,  
главный редактор «МВ»

**Алексей КОЛЕСНИКОВ,**  
заместитель директора ВШГУ РАНХиГС

## Творческая мастерская vs формальное образование

Как устроен учебный процесс в ВШГУ

– **Алексей Маркович, процесс обучения в ВШГУ устроен нешаблонно. ВШГУ – это институт с динамичной внутренней структурой и меняющимся содержанием деятельности. Чем это объясняется?**

– Подобный подход в значительной мере объясняется двумя факторами. Во-первых, историей возникновения ВШГУ. Как известно, РАНХиГС в нынешнем виде стала формироваться в 2011 году после присоединения Российской академии государственной службы к Академии народного хозяйства. У каждой из этих известных школ уже была своя история, но во многом они довольно схожи. В объединенной академии существовало немало факультетов, центров и других структур, так или иначе занимавшихся в первую очередь вопросами подготовки государственных и муниципальных служащих. При этом отсутствовал единый центр, который бы концентрировал и систематизировал разнообразные программы в сфере профессионального образования, а также формировал новые подходы к развитию кадров для публичной службы. Поэтому было принято решение о создании самостоятельного специализированного института, системно занимающегося подобными вопросами. Так появилась ВШГУ.

Второй фактор – и в этом особенность нашего института, о чем, возможно, уже говорили в своих интервью ректор РАНХиГС Владимир Александрович Мау и проректор РАНХиГС, директор ВШГУ Дмитрий Анатольевич Бутагин, – таков: по нашему убеждению, традиционная система повышения квалификации зачастую не отвечает современным вызовам, она попросту устарела. Задачи, которые сегодня приходится решать государственным и муниципальным служащим, становятся все более комплексными, разноплановыми, требующими все новых знаний, навыков и умений, гибкости мышления и владения самыми различными управлен-



**Заместитель директора  
Высшей школы  
государственного  
управления РАНХиГС  
Алексей Колесников  
в интервью «МВ» рассказал  
о работе ВШГУ.**

ческими технологиями, новыми компетенциями.

В ВШГУ сегодня реализуется трехуровневая система образовательных программ, ориентированных на различные категории слушателей, которая включает в себя программы базового, функционального и специального уровней.

Особой изюминкой линейки наших программ являются *топовые программы специального уровня*, предназначенные для управленцев высшего уровня. В частности, семинары для вице-губернаторов, программы подготовки федерального резерва управленческих кадров, тренинговые программы по развитию управленческого мастерства и подготовки управленческих команд.

Наряду с этим мы предлагаем и большое количество разнообразных программ базового и функционального уровней. Особенность программ функционального уровня в том, что они непосредственно связаны с конкретными направлениями профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих и направлены на формирование компетенций, соответствующих функциональным квалификационным требованиям и специфике деятельности конкретного государственного или муниципального органа власти. Программы базового уровня, в свою очередь, ориентированы на граждан, впервые поступающих на государственную и муниципальную службу, на формирование компетенций, соответствующих базовым квалификационным требованиям к лицам, замещающим должности публичной службы.

Нужно подчеркнуть, что в рамках наших программ значительное внимание уделяется индивидуальным тренингам, командной работе, разработке конкретных проектов. Мы внимательно следим за новыми, наиболее острыми проблемами, актуальными для государственной или муниципальной службы, для организации

## МЕХАНИЗМЫ

управления на всех уровнях публичной власти, стараемся оперативно готовить и предлагать слушателям образовательные программы, помогающие эти проблемы решить.

### **– Расскажите о структуре ВШГУ и основных принципах организации работы.**

– На данном этапе ректором РАНХиГС определены несколько *основных направлений работы ВШГУ* (из чего, однако, не следует, что в средне- или даже краткосрочной перспективе у нас не появятся новые направления деятельности), а именно:

- оценка профессиональных знаний и личностно-профессиональная диагностика государственных и муниципальных служащих;
- профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих;
- формирование кадрового резерва всех уровней;
- экспертно-аналитическое и консультационное сопровождение деятельности органов публичной власти.

*Особой изюминкой линейки наших программ являются топовые программы специального уровня, предназначенные для управленцев высшего уровня: семинары для вице-губернаторов, программы подготовки федерального резерва управленческих кадров, тренинговые программы по развитию управленческого мастерства и подготовки управленческих команд*

Структура ВШГУ в Москве (в Московском кампусе РАНХиГС) состоит в основном из научно-образовательных центров по направлениям и кафедрам. Сейчас в нашей структуре выделены следующие *центры*: специальных программ подготовки, современных кадровых технологий (недавно трансформированный в факультет личностного и профессионального развития управленческих кадров), федеральных и региональных программ, противодействия коррупции, развития конкурентной политики и государственного заказа, а также поддержки и сопровождения органов местного самоуправления. Наряду с этим в ВШГУ работают *кафедры менеджмента, государственного и муниципального управления*, обеспечивающие разработку и реализацию качественных и современных образовательных продуктов.

Высшие школы государственного управления созданы (и продолжают

создаваться) и на региональном уровне – в филиалах РАНХиГС. Это позволяет нам успешно реализовывать различные сетевые программы. Наконец, мы активно взаимодействуем с различными региональными вузами – партнерами и участниками *Системы подготовки кадров для органов местного самоуправления*.

### **– Какие из направлений работы ВШГУ, на ваш взгляд, являются наиболее востребованными, а может быть, и уникальными для современных российских условий?**

– Безусловно, все реализуемые нами программы востребованы, и значительная их часть по-своему уникальна. Выделю лишь некоторые ключевые направления нынешнего этапа. Так, одним из важнейших направлений нашей работы является подготовка резервов управленческих кадров для органов государственной власти всех уровней. Это комплекс технологий, представляющий собой целостную систему работы с человеческим потенциалом на государственной и муниципальной службе. На первом

этапе происходит отбор кандидатов, который осуществляется по специальной методике, разработанной Центром современных кадровых технологий ВШГУ, и включает, в частности, биографический анализ, мотивационные эссе кандидатов, развернутые интервью по вопросам, подготовленным экспертами, а также оценку с использованием компьютерных симуляторов. После этого осуществляется многоуровневая диагностика тех, кто зачислен для подготовки в кадровый резерв: составление психологического и профессионального профилей, личностно-профессиональное тестирование, тест по этическим нормам, тестовые решения профессиональных кейсов. В дальнейшем происходит мониторинг и оценка работы участника в образовательных программах, в том числе составление индивиду-

альных программ развития, оценка методом включенного наблюдения. На четвертом этапе оценивается управленческий потенциал служащего, в том числе составляется профиль на соответствие должности. В конце мы оцениваем правовые и профессиональные знания – опять же с помощью тестов и решения задач-кейсов. И, наконец, принимается решение об отборе в резерв с последующим планированием карьеры и продвижением по службе.

Другой пример наших актуальных программ – из более близкой читателям вашего журнала муниципальной сферы. Значительные изменения, происходящие в системе формирования органов местного самоуправления в последнее время (в том числе и в связи с принятием федеральных законов № 136-ФЗ и 8-ФЗ), подтолкнули нас к разработке новой сетевой программы подготовки высококвалифицированных управленческих кадров высшего звена (в первую очередь глав муниципалитетов) «*Эффективное управление муниципальным образованием*», которая была запущена в 2015 году. Параллельно разработана и подготовлена к реализации другая уникальная сетевая программа – «*Депутатская школа*», к участию в которой мы приглашаем все регионы и муниципалитеты.

В течение нескольких последних лет мы активно готовим управленческие кадры для систем здравоохранения и образования, а с этого года – и культуры. Данные программы можно в известной мере также назвать уникальными. Они реализуются совместно с регионами по сетевому принципу. На настоящий момент эти программы очень высоко оцениваются всеми участниками и бенефициарами.

Высока востребованность наших программ по повышению инвестиционной привлекательности территорий (в рамках которых мы, в частности, стремимся сформировать полноценные региональные команды, умеющие системно и планомерно работать над созданием благоприятных условий для привлечения инвестиций и развития бизнеса на территориях), по противодействию коррупции, организации закупок для государственных и муниципальных нужд.

Мне кажется, пытаться жестко формализовать нашу работу – задача неблагодарная. Гораздо важнее учитывать основные принципы и подходы, используемые в наших образовательных проектах, среди которых:

- активное использование комплексной оценки слушателей наших



курсов и участников программ кадрового резерва;

представителей федеральных и региональных органов государственной

чекских комплексов для подготовки кадров системы местного самоуправления. В 2015 году нами подготовлены три таких пособия, и эта работа будет продолжена в следующем году. Осуществляются прикладные научные исследования по наиболее актуальным проблемам публичного управления. В рамках проектов «Единое образовательное пространство ВШГУ» и «Единое научно-экспертное пространство ВШГУ» налажено тесное взаимодействие со всеми филиалами РАНХиГС.

Екатерина ЖИЛЯКОВА,  
главный редактор «МВ»

*Значительные изменения в системе формирования органов местного самоуправления подтолкнули нас к разработке новой сетевой программы*

*«Эффективное управление муниципальным образованием».*

*Подготовлена уникальная сетевая программа — «Депутатская школа», к участию в которой мы приглашаем все регионы и муниципалитеты*

- непрерывность профессионального развития (в частности, наши эксперты помогают слушателям составлять индивидуальные долгосрочные планы такого развития);

- сетевые технологии обучения (тут нам очень помогает наличие разветвленной сети филиалов и институтов в подавляющем большинстве субъектов Федерации);

- проектный принцип организации учебного процесса;

- экспертно-аналитическое сопровождение деятельности органов государственной и местной власти;

- привлечение к работе лучших преподавателей и экспертов по соответствующим направлениям.

**– Какие еще образовательные формы и программы, по вашему мнению, отличают ВШГУ от других учебных заведений?**

– Мы не утверждаем, что все используемые нами программы, формы и технологии уникальны и не имеют аналогов. Безусловно, в большинстве образовательных учреждений существуют похожие или собственные оригинальные подходы. ВШГУ, пожалуй, отличается именно активностью внедрения современных методик и технологий, комбинацией различных элементов. Например, упомянутая выше методика оценки, отбора и сопровождения управленческих кадров, разработанная нашим Центром современных кадровых технологий, безусловно, интересна сама по себе. Однако гораздо важнее то, что она используется в качестве элемента в различных образовательных программах, адаптируется к конкретным особенностям целевых групп и соответствующих программ.

Мы стараемся в качестве формы обучения широко использовать профессиональные дискуссии с участием ведущих экспертов по конкретным направлениям и высокопоставленных

власти (экспертные клубы). В образовательных программах вы также найдете анализ лучших практик государственного и муниципального управления, практико-ориентированные тренинги, работу над конкретными проектами и защиту проектов перед комиссиями, в состав которых входят известные эксперты и практики, элементы личностно-профессиональной диагностики.

В образовательной линейке ВШГУ, конечно, есть и стандартные образовательные программы (переподготовки, повышения квалификации, MPA – Master of Public Administration, MPP – Master of Public Policy), но и в них мы в обязательном порядке организуем индивидуальную или командную проектную работу, включаем элементы личностно-профессиональной диагностики, дискуссионные площадки, профильные стажировки в органах публичной власти в России и за рубежом.

Командные методы обучения, которые применяются во многих наших программах, очень важны. Формирование команд предусматривает в первую очередь создание коллектива единомышленников, имеющих общую цель. Создается своего рода деловая сеть общения, которая может стать подспорьем для выпускников на долгие годы. В реализацию программы вовлекаются ведущие деятели государственного и муниципального уровней, представители бизнес-элиты страны и регионов, практикующие эксперты, а также профессорско-преподавательский состав РАНХиГС.

В завершение хотел бы также отметить, что ВШГУ не только образовательный, но и научный и экспертный центр по вопросам государственного и муниципального управления. Так, в наших стенах ведется разработка учебных пособий и учебно-методи-



Тренинги и лекции  
для высшего кадрового резерва

**Дмитрий АЗАРОВ**, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, председатель Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС)

«Я участвовал в программе подготовки высшего уровня резерва управленческих кадров в 2014 году. Качество и объем подготовки внутри ВШГУ абсолютно соответствуют заявленной теме. Действительно, на наших курсах собрались руководители из разных сфер и регионов с большим опытом работы. Мы расширили свои познания о методах управления, участвовали в тренингах по составлению совместных проектов и, конечно, познакомились друг с другом, поделились опытом работы в своих городах и регионах, что немало важно».



**Светлана ЯЧЕВСКАЯ**, директор правового департамента Минфина России

«Меня приятно удивил курс обучения в ВШГУ. Я работаю на госслужбе уже много лет, и профессиональная переподготовка является для нас нормой. Но это всегда было довольно скучно и неинтересно, к тому же зачастую слушатели в своей сфере понимали больше, чем преподаватели. Этот же курс совершенно уникальный и очень интересный. Его уникальность – в принципиально ином подходе к обучению. В ВШГУ не подходят к вопросу формально: надо поставить галочку о профпереподготовке. Здесь нас признали профессионалами, обучают как профессионалов и подбирают программы с учетом того, что мы профессионалы. Вроде бы просто, но это большая редкость».

Уровень преподавателей – высочайший. Это топовый уровень чиновников, которые дают и рассказывают больше, чем мы можем услышать от них на совещаниях, это ученые, реальные эксперты, профессионалы из бизнеса. Я действительно узнала много нового и увидела некоторые ошибки в своей работе. Теперь я вижу работу департамента по-другому, я понимаю, как я могу перестроить его работу, понимаю, как эффективнее управлять своим профессиональным временем».

У меня нет иллюзий насчет того, что завтра все мы станем министрами. Но внутреннее профессиональное ощущение – именно как управленца, как лидера. Все курсы нам преподают именно с позиции того, какими должны быть сегодняшние лидеры, чем отличается лидер от чиновника».

**Вадим МОЗГОВОЙ**, заместитель руководителя аппарата Совета министров Республики Крым – начальник главного управления по организационным вопросам

«Программа подготовки кадрового резерва действительно является развивающей. Она дает определенный толчок и новый стимул, позволяет оглянуться назад и по-новому взглянуть на те подходы, которые мы применяем в своей работе, послушать действительно очень интересных экспертов и практиков. Я считаю, что формат был подобран очень правильно. Это не классическое академическое обучение, а командная работа. Формирование команды из управленцев абсолютно разного профиля действительно позволяет по-новому взглянуть на свою работу, узнать лучше страну, потому что здесь собираются представители из разных субъектов Федерации, наладить между ними общение».

Тем более что тот ритм и темп, которые взяли органы власти Крыма по переходу всех отраслей на законодательство Российской Федерации, действительно беспрецедентны. Работа идет и днем, и ночью. Процесс интеграции в целом завершен благодаря слаженной работе всех ветвей власти. Продолжается процесс передачи государственных полномочий региональным органам власти. Есть положительная динамика в бюджетных поступлениях, мы встретили четырехмиллионного туриста, аэропорт Симферополя вошел в пятерку крупнейших аэропортов Российской Федерации, проделана огромная работа по организации паромной переправы...

Все ведомства работают, нам нужно набирать темпы, нужно выполнять стоящие перед нами задачи, чтобы Крым стал самодостаточным регионом, а в перспективе – территорией опережающего развития. Для этого необходимо реализовывать мероприятия Федеральной целевой программы, развивать инфраструктуру до уровня стандартов Российской Федерации. Буквально в сентябре приняты 38 региональных программ и более 40 отраслевых подпрограмм. Работа кипит».



**Участники программы ВШГУ подготовки и переподготовки высшего резерва управленческих кадров**



**Кадры**

**Екатерина Шугрина**

**Муниципальная служба: как повысить ее престиж на федеральном и местном уровнях?**

**стр. 21–27**



**Экспертиза**

**Муниципальная служба в цифрах:**

статистика о возрасте, зарплате, гендерном соотношении и других характеристиках органов местной власти.

**стр. 28–34**



**За строкой закона**

**Эмиль Маркварт**

**Разграничение собственности между муниципалитетами: практика и вопросы правоприменения.**

**стр. 35–40**

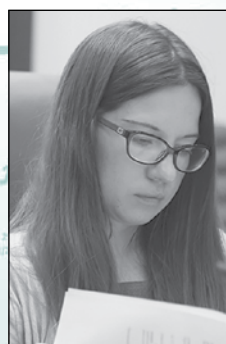


**Юридическая консультация**

**Роман Петухов  
Елена Луценко**

**Межмуниципальные организации: проблемы реализации норм законодательства.**

**стр. 41–42**



**Подготовка кадров для органов местного самоуправления**



## Система подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления

- ✓ Более 180 тысяч слушателей
- ✓ Более 25 учебных комплексов и программ

Центр поддержки  
и сопровождения  
органов местного  
самоуправления ВШГУ  
РАНХиГС

Сайт:

<http://131fz.ranepa.ru>

[http://131фз.  
профпереподготовка.рф](http://131фз.профпереподготовка.рф)

Директор –

*Екатерина Сергеевна ШУГРИНА*  
доктор юридических наук,  
профессор, член Совета  
по местному самоуправлению  
при Председателе  
Госдумы России

**И**нститут «Высшая школа государственного управления» (ВШГУ) – исполнитель *Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления* (далее также – Система). Организационным центром Системы является научно-образовательный *Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС*.

Система была разработана академией по заказу Министерства регионального развития Российской Федерации в рамках реализации *Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления*, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 1394 и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 744.

Для обучения в рамках Системы сформирована единая организационная структура, объединяющая ведущие учебные заведения во всех субъектах Российской Федерации. Был разработан единый для всей страны учебно-методический комплекс по ключевым направлениям деятельности органов местного самоуправления. Обеспечена регулярная подготовка преподавательского состава входящих в Систему учебных заведений. С 2005 года обучение прошли более 180 тысяч муниципальных служащих и более 1,5 тысячи преподавателей региональных вузов, подготовлено более 25 учебно-методических комплексов.

Также в рамках Системы проводились исследования по реализации Федерального закона от № 131-ФЗ в различных субъектах Российской Федерации и в сфере межмуниципального сотрудничества. Так, например, в 2008 году в рамках обучения по разработанной академией учебной программе «Актуальные вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации» на момент вступления в силу в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ» было проведено анкетирование 43 242 человек из 80 субъектов Российской Федерации.

Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления координирует деятельность учебно-методических центров (УМЦ), обеспечивает их методическую и инфор-

мационную поддержку. Кроме того, центр представляет Систему во взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления и обеспечивает их участие в решении вопросов развития муниципальной службы.

В последние годы центром успешно осуществлялась следующая деятельность:

- подготовка учебно-методических комплексов;
- организация конференций, семинаров, вебинаров, «круглых столов» и других мероприятий с участием представителей учебно-методических центров;
- предоставление учебно-методическим центрам информации об основных событиях, связанных с развитием местного самоуправления;
- мониторинг изменений федерального законодательства, имеющих отношение к деятельности органов местного самоуправления, и регулярное доведение данной информации до сведения учебно-методических центров;
- научно-исследовательская деятельность по проблемам местного самоуправления и муниципальной службы.

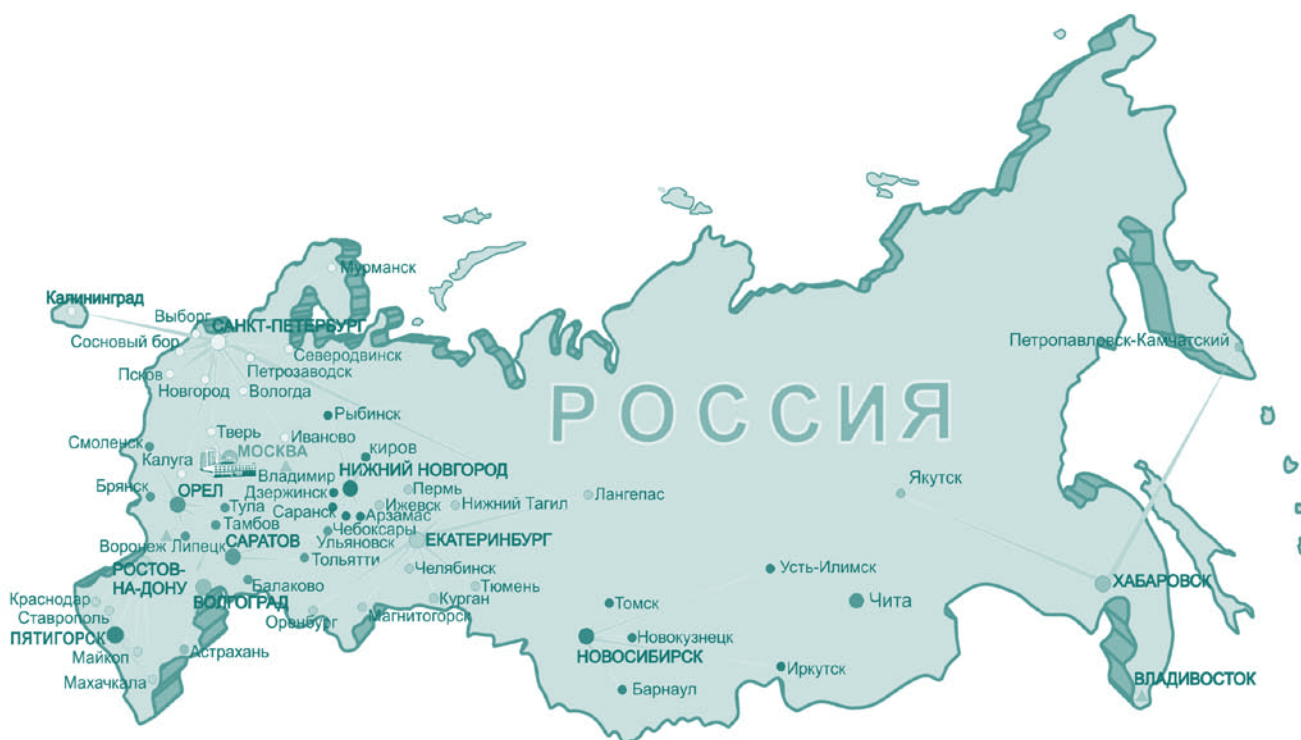
Центр – ключевое подразделение ВШГУ РАНХиГС, комплексно занимающееся проблематикой местного самоуправления. Сотрудниками центра осуществляется научная, преподавательская, аналитическая и экспертная деятельность по широкому кругу вопросов, связанных с муниципальной проблематикой.

### **Научный, экспертный и аналитический центр**

Начиная с 2015 года на базе ВШГУ, ее региональной сети и вузов Системы создается постоянно действующая экспертная площадка для регулярного проведения экспертных совещаний и конференций по актуальным вопросам местного самоуправления.

Результатом работы экспертной площадки должно стать формирование предложений и рекомендаций по совершенствованию местного самоуправления и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации и решению вопросов социально-экономического развития муниципальных образований.

Материалы экспертных совещаний и конференций (доклады, комментарии экспертов, анализ существующих практик) будут регулярно размещаться на сайте центра, издаваться в печатном виде и станут важным элементом подготовки академи-



Региональные филиалы и учебно-методические центры ВШГУ РАНХиГС

ей ежегодного доклада о состоянии и развитии местного самоуправления в России.

### Образовательный портал «Муниципальная академия»

Просветительская деятельность – еще одно направление работы Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления. Планируется регулярно проводить открытые тематические семинары по актуальным вопросам местного самоуправления в РАНХиГС и ее филиалах. Предполагается вести онлайн-трансляцию таких семинаров.

В феврале 2015 года стартовал новый проект: серия регулярных общероссийских видеосеминаров по актуальным аспектам местного самоуправления. Цель семинаров – содействие развитию муниципальных кадров во всех субъектах Российской Федерации, где расположены филиалы и институты Системы.

В 2015 году центр начал работу над единым Интернет-ресурсом – «Муниципальная академия». На портале с таким названием в открытом доступе будут размещаться материалы открытых семинаров и учебно-методические комплексы базовых образовательных программ. Также центр планирует публиковать в электронном виде и издавать в печатном виде сбор-

ники лучших практик муниципального управления.

### Разработка учебно-методических материалов

Начиная с 2005 года центром разрабатываются учебно-методические комплексы по всему спектру вопросов, связанных с обеспечением деятельности муниципальных образований. В такие комплексы входят различные программы – от краткосрочных программ повышения квалификации (от 72 часов) до полномасштабных программ переподготовки (от 500 часов). В 2006–2013 годах были подготовлены следующие учебно-методические комплексы:

- «Муниципальное управление»;
- «Муниципальные финансы» (в том числе «Руководитель финансового органа муниципального образования», «Бухгалтер муниципального образования», «Финансист муниципального образования», «Работник контрольного органа муниципального образования»);
- «Правовое обеспечение органов местного самоуправления»;
- «Управление муниципальным имуществом»;
- «Управление развитием муниципальных образований» (стратегическое и территориальное планирование);

и территориальное планирование);

- «Кадровое обеспечение местного самоуправления»;
- «Управление муниципальными закупками»;
- «Правовое регулирование организации и осуществления местного самоуправления»;
- «Содействие предпринимательству и создание условий для развития бизнеса на территории муниципального образования»;
- «Формы и способы реализации государственно-частного партнерства в сфере предоставления муниципальных услуг»;
- «Вопросы благоустройства населенных пунктов в муниципальных образованиях»;
- «Вопросы участия органов местного самоуправления в реформировании систем управления жилищным фондом, модернизации жилищного хозяйства муниципального образования, решении проблем обеспеченности жильем населения»;
- «Вопросы организации производства коммунальных ресурсов и предоставления коммунальных услуг на территории муниципальных образований. Роль и задачи органов местного самоуправления в реформировании и модернизации коммунальной структуры на территории муниципальных образований».



В 2015 году подготовлено новое пособие – «Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований».

### Новая линейка образовательных программ

Новым направлением развития образовательных программ станут так называемые «топовые программы», ориентированные на высший уровень управленческих кадров местного самоуправления (мэры, сити-менеджеры, главы районов). Эти программы строятся в соответствии с требованиями, предъявляемыми

к программам типа Master of Public Administration («специалист по государственному и муниципальному управлению»).

Первой в данной линейке в 2015 году станет программа «Эффективное управление территориями», которая будет реализовываться Московским кампусом академии с активным участием филиалов.

Сегодня Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления предлагает следующие образовательные программы:

- программы повышения квалификации (16–100 часов);

- программа профессиональной переподготовки «Муниципальный менеджмент» (500 часов);
- программа Master of Public Administration (MPA, 650 часов);
- программа профессиональной переподготовки «Эффективное управление территориями (сити-менеджер)» (250 часов);
- программа подготовки депутатов «Депутатская школа» (16–24 часа);
- краткосрочные семинары (4–16 часов);
- учебные поездки/стажировки;
- индивидуальные программы дополнительного образования;
- магистерская программа «Местное самоуправление и муниципальное развитие» (в рамках высшего образования).

### Кадровый резерв, формирование единых подходов к развитию государственной и муниципальной службы

В существующем виде механизм зачисления в резервы различных уровней предполагает децентрализацию кадровой работы по ведомствам, регионам и муниципалитетам. Это создает определенные трудности в реализации единых подходов к отбору и продвижению перспективных кадров в масштабах страны, лишает государственные органы и органы местного самоуправления важной информации о состоянии кадрового потенциала государственной и муниципальной службы.

Основой эффективной системы кадрового обеспечения государственной и муниципальной службы должен стать *единый кадровый резерв*, включающий в себя кадровые резервы всех уровней – от муниципального до федерального, что позволит привлекать на службу молодых, талантливых и заинтересованных граждан.



Потенциал ВШГУ РАНХиГС способен придать системную стратегическую направленность работе по совершенствованию и развитию местного самоуправления в России и формированию эффективной системы кадрового обеспечения муниципальной службы.

Контактная информация центра:  
 тел. (499) 956-98-04  
 e-mail: [Mironova-GV@ranepa.ru](mailto:Mironova-GV@ranepa.ru)  
 сайт: <http://131фз.профпереподготовка.рф/>

**Екатерина ШУГРИНА**, д. ю. н.,  
директор Центра поддержки и сопровождения  
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

## Основные направления повышения престижа муниципальной службы

### Проблемы и пути решения

Еще в 2009 году Совет Федерации в своем докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики» констатировал, что необходимо повышать престиж муниципальной службы, продолжать практику подготовки муниципальных кадров в качестве общегосударственной задачи, при этом обращать внимание на качество преподавания и учебных пособий, используемых в процессе обучения.

4 марта 2014 года Президент Российской Федерации подписал перечень поручений по вопросам развития муниципальной службы, состоящий из трех пунктов. Один из этих пунктов предусматривает проработку Правительством Российской Федерации вопроса о включении в государственную программу Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р, мероприятий, направленных на повышение престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации во исполнение Поручения Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2015 г. № СГТ-П17-995 разработан и утвержден Приказом Минтруда России от 25 февраля 2015 г. № 114 комплекс мер, направленных на повышение престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих в 2015 году.

На региональном и муниципальном уровнях существует большое количество документов, в которых в разных контекстах, но тем не менее прямо говорится о престиже муниципальной службы. К их числу можно отнести:

- уставы муниципальных образований;
- программы развития территории;



**Весной 2015 года  
постоянный автор «МВ»  
и ведущий федеральный  
эксперт в сфере местного  
самоуправления Екатерина  
Шугрина возглавила  
«головной» для муниципалов  
центр ВШГУ –  
Центр поддержки  
и сопровождения органов  
местного самоуправления.  
Публикуем первую статью  
Екатерины Шугриной,  
написанную ею  
в новом качестве.  
Автор предлагает  
систему мер  
на федеральном уровне,  
необходимых  
для укрепления  
муниципальной службы  
в целом.**

- документы, регулирующие особенности организации и проведения конкурса «Лучший муниципальный служащий» либо его аналога;

- документы, регулирующие особенности прохождения конкурса на замещение соответствующих должностей муниципальной службы;

- документы, регулирующие особенности применения отдельных кадровых технологий, в том числе включения в кадровый резерв, стимулирования муниципальных служащих, их образования, материального и социального обеспечения, профессионального развития;

- программы развития муниципальных служб, причем такие программы принимаются и органами государственной власти субъектов Федерации, и органами местного самоуправления;

- программы поддержки местного самоуправления;

- программы повышения эффективности государственного (муниципального) управления;

- программы противодействия коррупции [1];

- программы повышения информационной открытости органов власти;

- административные регламенты предоставления соответствующих услуг;

- документы, регулирующие особенности расходования денежных средств в муниципальном образовании, особенности бюджетной или инвестиционной политики;

- доклады о состоянии местного самоуправления.

Даже беглый анализ названий документов показывает, что большинство мер повышения престижа муниципальной службы связано с использованием различных кадровых технологий, направленных на отбор, оценку муниципальных служащих. Значительно реже принимаются документы, в которых повышение престижа муниципальной службы

рассматривается во взаимосвязи с государственной гражданской службой, в общем контексте развития соответствующей территории.

Следует особо обратить внимание на документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающие меры повышения престижа муниципальной службы. Наличие этих документов показывает государственный интерес к комплексному решению этой задачи.

Удивительно, но есть и обратные примеры. Интересный подход представлен в городском округе **Первоуральск Свердловской области**, где сами муниципалы рассматривают развитие муниципальной службы как общегосударственную задачу, что отражается даже в названии соответствующего документа: Постановлением администрации городского округа Первоуральск от 20 октября 2014 г. № 2707 утверждена *муниципальная программа* «Общегосударственные вопросы на территории городского округа Первоуральск на 2015–2017 годы». Органы местного самоуправления прямо говорят, что повышение престижа муниципальной службы, развитие местного самоуправления – общегосударственная задача, хотя корректность такого названия документа вызывает сомнения.

*Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о введении института уполномоченного по защите местного самоуправления как на федеральном уровне, так и в федеральных округах. Также предлагается обсудить определенные ограничения общего размера удержаний из заработной платы должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих. У них должны оставаться гарантированные государством денежные средства, чтобы жить*

Из массива упомянутых в начале статьи документов особо следует выделить два: *Стратегию кадровой политики Вологды* [2] и распоряжение администрации **Старомарьевского сельсовета Грачевского района Ставропольского края** от 23 декабря 2013 г. № 86-р «О повышении престижа муниципальной службы в муниципальном образовании Старомарьевского сельсовета Грачевского района Ставропольского края». Первый документ интересен тем, что представляет собой комплексную стратегию

формирования профессионального кадрового потенциала в городском округе, второй – предметом правового регулирования, обозначенным в названии документа.

Изучение региональных и муниципальных правовых актов, в которых говорится о престиже муниципальной службы, позволяет сделать вывод, что именно на муниципальном уровне принимается большинство документов, направленных на повышение престижа муниципальной службы. Вместе с тем значительно большее реальное значение для повышения престижа муниципальной службы имеют акты органов государственной власти.

Исследование комплекса мероприятий, содержащихся в действующих юридических документах и прямо предназначенных для повышения престижа муниципальной службы, показывает, что назрела необходимость комплексного, системного решения данного вопроса.

К основным направлениям повышения престижа муниципальной службы можно отнести [3]:

**1. Усиление защищенности [4] должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих.** В последние несколько лет правовые основы деятельности

контрольно-надзорных органов претерпели существенные изменения. В отношении проверок коммерческих организаций появилось много новых механизмов, направленных на обеспечение их нормальной деятельности. В том числе был учрежден институт уполномоченного по защите прав предпринимателей. Поэтому долгое время деятельностью именно органов местного самоуправления была основным объектом проверок. В резуль-

тате стали появляться примеры, когда размер штрафных санкций в разы превосходил бюджет муниципального образования, когда должностное лицо вынуждено брать кредит, чтобы выплатить штраф [5], когда размер собственно зарплаты, остающейся после уплаты всех штрафов, составляет один рубль, и т.п.

Стали все чаще возникать ситуации, когда контрольно-надзорные органы, руководствуясь своими узкоотраслевыми нормативными актами, вполне законно требуют от органов местного самоуправления выполнения своих предписаний. И формально они правы. Только что делать, например, главе сельского поселения, у которого одновременно лежат предписания и судебные решения, обязывающие его отремонтировать дорогу, оборудовать школьные учреждения видеокамерами в рамках профилактики терроризма, обеспечить жильем участкового, установить крышки на детские песочницы, чтобы кошки и собаки там не бегали и не нарушали санитарные нормы, и т.д., и т.п.? И все это надо выполнить в условиях, когда средств мало, а сроки на выполнение предписания короткие [6].

В результате участились случаи, когда главы стали писать заявления об уходе по собственному желанию [7]. И в некоторых регионах такие кампании носят массовый характер. Например, в **Курганской области** из 70 глав добровольно сложили с себя полномочия 24 главы [8].

Объективности ради следует отметить, что в декабре 2013 года в статью 77 Федерального закона от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены достаточно серьезные изменения, направленные на нормализацию взаимоотношений контрольно-надзорных органов и органов местного самоуправления. Хочется надеяться, что и правоприменительные органы изменят свое отношение к органам местного самоуправления.

Вместе с тем для формирования у представителей органов местного самоуправления чувства защищенности этого недостаточно. Представляется целесообразным рассмотреть вопросы о:

- *введении института уполномоченного по защите местного самоуправления* (уполномоченный может быть предусмотрен как на федеральном уровне, так и в федеральных округах);

- *соразмерности административных штрафов*, налагаемых на местные бюджеты или должностных



лиц, с возможностями их выплатить в установленные сроки. Необходимо провести определенную ревизию норм, регулирующих административную ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;

● внесении изменений и дополнений в трудовое законодательство, предусматривающих *определенные ограничения для общего размера удержаний из заработной платы* должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих (у них должны оставаться гарантированные государством денежные средства на то, чтобы жить).

**2. Создание позитивного имиджа местного самоуправления и муниципальных служащих и информационная открытость работы органов местного самоуправления.** Об этом, кстати, говорится в подготовленном Минтрудом России проекте указа Президента Российской Федерации «О федеральной программе «Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015–2018 годы». В проекте отмечается, что необходимо проведение цикла теле- и радиопередач, публикаций в печатных изданиях и информационно-телекоммуникационной сети Интернет, направленных на информирование граждан о деятельности государственных органов, повышение престижа гражданской службы и авторитета государственных служащих, а также способствующих повышению престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих.

Сейчас же получается все с точностью до наоборот. Во многих средствах массовой информации проходят сюжеты о том, как выносятся обвинительные приговоры в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, как органы государственной власти выявляют нарушения в деятельности органов местного самоуправления, привлекая виновных к ответственности. Такая информация, безусловно, должна распространяться. Органы местного самоуправления действительно совершают много нарушений, и в необходимых случаях к ним должны быть применены меры государственного принуждения.

Вместе с тем нередко случаи необоснованного и незаконного привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к юридической ответственности. При-

чем в последнее время органы местного самоуправления все чаще обжалуют решения контрольно-надзорных органов в части применения мер принуждения [9]. И нередко органы местного самоуправления выигрывают: в судебном или административном порядке признается именно их правота, но не органов государственной власти. Часто такое решение принимается во второй инстанции. А информация об этом нигде не распространяется: муниципалы этим заниматься не умеют, да им и некогда, а органам государственной власти такая «реклама» не нужна, они уже успели везде разместить информацию о своей «победе» по результатам рассмотрения дела в первой инстанции.

тории, о людях, на ней проживающих. Ведь территория муниципального образования – это часть территории субъекта Федерации, который, в свою очередь, составляет часть территории Российской Федерации. Поэтому стратегические цели деятельности органов публичной власти должны быть сопоставимыми: в Конституции России говорится о том, что человек – высшая ценность (статья 2). Стратегия развития территории также должна быть согласованной. А что мы получаем вместо этого? Органы государственной власти выполняют свои узковедомственные задачи, ставя органы местного самоуправления в заведомо невыполнимые условия.

*Почему бы не ввести механизм, предусматривающий обязанность органов государственной власти размещать информацию о необоснованном применении мер принуждения к органам местного самоуправления, доводить эти сведения до всеобщего сведения в позитивном ключе, в контексте информирования о положительной работе органов местного самоуправления?*

Представляется целесообразным введение механизма, предусматривающего *обязанность органов государственной власти размещать информацию о необоснованном применении мер принуждения к органам местного самоуправления*, доводить эти сведения до всеобщего сведения в позитивном ключе, в контексте информирования о положительной работе органов местного самоуправления.

**3. Изменение культуры взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, мотивации деятельности.** Несмотря на наличие статьи 12 Конституции Российской Федерации, предусматривающей организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти, обе ветви власти являются разновидностью единой публичной власти, действующей в едином государстве на одной территории для одних и тех же граждан. Поэтому и органы государственной власти, и органы местного самоуправления должны по крупному, гамбургскому счету действовать согласовано, думать о развитии терри-

Например, «по информации Дзержинского районного Совета депутатов (Красноярский край), Роспотребнадзором вынесено предписание **Нижнетанайскому сельсовету** по качеству питьевой воды, на реализацию которого потребуется минимум 30 миллионов рублей, в то время как годовой бюджет сельсовета составляет 3,5 миллиона рублей, а предписание предлагается исполнить в течение года. По информации из **Урицкого муниципального образования Лысогорского района Саратовской области**, на выполнение судебных решений в сфере водоснабжения, содержания дорог, благоустройства, градостроительной деятельности необходимо 13,6 миллиона рублей при годовом бюджете 1,2 миллиона рублей. В **Чапаевском муниципальном образовании Пугачевского района Саратовской области** на выполнение судебных решений по обустройству подъездных путей к водоемам необходимо 5 миллионов рублей при годовом бюджете в 1,015 миллиона рублей. В **Ольгинском муниципальном районе Приморского края** всем поселениям предъявлено требование обеспечить исполнение требований противопожарной безопасности в полном объеме. Для осуществления

этого только в одном населенном пункте требуется 1,214 миллиона рублей, тогда как в состав поселения входят по два, три и более населенных пункта, а средний годовой бюджет поселения в целом составляет около 2 миллионов рублей. В связи с невозможностью исполнения возложенных полномочий – по обстоятельствам, не зависящим от глав муниципальных образований, – четыре главы сельских поселений Ольгинского муниципального района выразили готовность досрочно сложить полномочия. В одном из муниципальных районов **Республики Удмуртия** по предписаниям ГИБДД, касающимся приведения в нормативное состояние дорог, только штрафов выписано на сумму свыше 60 миллионов рублей при годовом бюджете района 18 миллионов рублей» [10].

*Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления должно стать государственной задачей. Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки местного самоуправления и государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Государственная программа поддержки местного самоуправления последний раз принималась на федеральном уровне в 1999 году, не было ни одной федеральной программы развития муниципальной службы*

Наверное, гораздо эффективнее работать согласованно, решая единые общегосударственные задачи, но не забывая и о своих ведомственных или территориальных интересах. Зачем выносить решения, заведомо невыполнимые для муниципальных образований? Каких последствий ожидают органы государственной власти, вынося финансово невыполнимые решения и устанавливая ответственность за их выполнение?

Иногда складывается впечатление, что представители органов местного самоуправления обладают значительно большим государственным мышлением, чем представители органов государственной власти. Иллюстрацией этому является, например, такая ситуация. «**Рассказинский сельсовет** победил в ар-

битражном суде пожарный надзор. В апреле 2012 года сельсовет оказался на грани катастрофы. По решению суда в общей сложности он должен был уплатить штрафов на сумму 450 тысяч рублей. Дотационному сельсовету таких денег достать в принципе нереально. Поэтому его глава Надежда Рыбак от безысходности приняла решение судиться до последнего. Она обратилась в Арбитражный суд **Алтайского края** и благополучно выиграла его. Постановление отменили. В ноябре сельсовет победил снова – теперь уже в апелляционном суде в **Томске**. Пожарные обжаловали и это решение, обратившись в высшую инстанцию, но Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа снова встал на сторону Рассказинского сельсовета. Когда мы выходили из зала заседаний,

полицейские взялись нам аплодировать, – рассказывала в марте этого года корреспонденту «АП» Надежда Рыбак. – Я бы не стала судиться, но меня загнали в угол. Это судебное решение, на мой взгляд, должно стать сигналом всем контролирующим органам: надо работать в единой связке на благо людей. Если у сельсоветов забрать последние деньги, им просто не на что будет заниматься вопросами безопасности» [11].

Органы государственной власти, обладая значительно большими ресурсами, в том числе кадровыми, как правило, строят свою работу на основе принципа специализации, приглашения специалистов в конкретных областях или сферах деятельности

(иногда сотрудники одного департамента министерства не могут работать на аналогичной должности в соседнем департаменте – не хватает знаний, профессиональной квалификации). В органах местного самоуправления прямо противоположная картина. Из-за того что сотрудников слишком мало, каждый вынужден заниматься значительным количеством вопросов. Оставляя за рамками вопрос квалификации, хочется обратить внимание на системные последствия такого подхода: представители органов государственной власти обладают моноспециализацией, ведомственным, отраслевым подходом, а представители органов местного самоуправления – полиспециализацией, вынуждены стратегически мыслить, одновременно решая целый комплекс разноплановых задач.

В Комитете Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления давно обратили внимание на то, что «с учетом кадровых проблем в муниципальных органах было бы гораздо эффективнее, если бы в ряде случаев вместо или хотя бы наряду с протестами в органы местного самоуправления поступали обоснованные и конкретные предложения об изменении муниципальных актов (будь то в порядке правотворческой инициативы или в ином порядке)» [12]. Поэтому представители комитета предлагают изменить подходы к работе контрольно-надзорных органов и внутрикорпоративную культуру в первую очередь, на федеральном уровне, перенацелить деятельность органов преимущественно с поиска нарушений на более конструктивные отношения с органами местного самоуправления (предупреждение, предотвращение, воспитание, методическая поддержка).

Наверное, решение подавляющего количества проблем может быть найдено, если органы государственной власти и органы местного самоуправления перестанут рассматривать друг друга как находящиеся по разные стороны баррикад и будут совместно решать вопросы, но сохраняя свою организационную обособленность и разный объем полномочий.

Говоря о мотивации деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, следует обратить внимание еще на одну проблему. С одной стороны, в Конституции Российской Федерации есть статья 12, в которой говорится об организационном обособлении органов местного самоуправления от органов государственной власти, в

статье 132 говорится о наличии вопросов местного самоуправления, решением которых и должны заниматься органы местного самоуправления. Таким образом, у нас предусматривается организационная и компетенционная самостоятельность органов местного самоуправления, правда, как сказал Конституционный суд Российской Федерации, эта обособленность не абсолютная, но ограничена рамками закона [13]. С другой стороны, органы местного самоуправления выполняют огромное количество государственных функций, получая законным путем отдельные государственные полномочия (в порядке, предусмотренном статьями 19–21 Федерального закона от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ (в редакции от 29 июня 2015 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») либо как нефинансируемые мандаты. По разным оценкам, объем этих государственных функций составляет до 80 процентов фактической деятельности органов местного самоуправления.

В таких условиях возникает вполне закономерный вопрос: а органы местного самоуправления, их должностные лица – это кто? Какая психология и мотивация к деятельности у них должна быть – с ориентиром на самостоятельность или с ориентиром на встроенность в общую машину государственной власти? А если они де-факто выполняют государственные функции, то почему государство относится к ним как к чему-то чужеродному, отделенному от него? А ведь мотивация деятельности является важным элементом престижа.

**4. Формирование единого кадрового пространства.** Необходимость формирования единого кадрового пространства вытекает из таких конституционных принципов, как государственная целостность, равенство, единство публичной власти, а также принципа взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации. В законодательстве последний принцип раскрывается через единство квалификационных требований, ограничений и обязательств, требований к подготовке и переподготовке кадров, учету стажа, а также соотносимости условий оплаты и социальных гарантий, пенсионного обеспечения. Достаточно ли этого для формирования единого кадрового пространства?

И еще. В последнее время принималось довольно большое количество

во решений, касающихся изменения взаимоотношений органов местного самоуправления, порядка их формирования. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных образований показывает, что в подавляющем большинстве они переходят на конкурсные процедуры при замещении должностей глав муниципальных образований и глав местных администраций. Конкурс предполагает отбор, основанный на оценке профессиональных компетенций, предъявлении к этим лицам дополнительных квалификационных требований. Вместе с тем глава муниципального образования – это выборное должностное лицо, поэтому недопустимо предъявлять к нему профессиональные требования, связанные, например, с наличием образования, стажа работы и т.п. [14].

создается единая администрация, деятельность которой распространяется на два муниципальных образования.

Обычно к современным кадровым технологиям относят: кадровое планирование, конкурсный отбор при поступлении, наставничество, кадровый резерв, деловая оценка (аттестация, экзамен), стимулирование (меры поощрений и взысканий, материальные и социальные гарантии), продвижение и карьера, обучение и повышение квалификации. Рассмотрим особенности некоторых технологий.

Для формирования единого кадрового пространства и повышения престижа муниципальной службы необходимо формирование единого кадрового резерва. Сегодня в каждом муниципальном образовании, субъекте Российской Федерации есть свой кадровый резерв. Вместе с тем

*Участились случаи, когда главы стали писать заявления об уходе по собственному желанию. И в некоторых регионах такие кампании носят массовый характер.*

*Например, в Курганской области из 70 глав добровольно сложили с себя полномочия 24 главы*

Способ замещения соответствующей должности (выборы или назначение по результатам конкурса) предопределяет ответ на вопрос, кто становится руководителем – политик или хозяйственник, какими профессиональными компетенциями он обладает? В дальнейшем именно от руководителя зависит то, какие кадровые технологии будут внедряться в муниципальном образовании, будет ли их реализация осуществляться только на бумаге. К сожалению, никто не анализировал, каким образом изменения, вносимые в порядок формирования органов местного самоуправления, повлияли на кадровый потенциал муниципального образования. Например, раньше 80 процентов глав муниципальных образований избиралось непосредственно населением; сейчас большинство глав избирается из числа депутатов представительного органа или по результатам конкурса. С этой точки зрения определенный интерес представляет кадровый аудит муниципальных образований, перешедших на модель объединенной администрации, в рамках которой

для полноценного кадрового планирования, продвижения и карьеры необходимо составлять единые списки. Ведь не зря во всем мире муниципальную службу рассматривают как школу для государственных гражданских служащих. Единый кадровый резерв тесно взаимосвязан и с потенциальным продвижением служащего, его карьерой.

В настоящее время обучение чиновников происходит в рамках специальности «государственное и муниципальное управление», причем в субъектах Российской Федерации основными слушателями являются муниципальные служащие, а основные дисциплины, предусматриваемые соответствующими государственными образовательными стандартами, ориентированы на государственную службу. Другими словами, специфика муниципальной службы далеко не везде учитывается в рамках учебного процесса. Попутно можно отметить, что особенностям местного самоуправления надо обучать не только муниципальных служащих. Общее представление о местном самоуправлении должны иметь и государственные служащие.

И еще. Традиционно повышение квалификации строится таким образом, что государственные гражданские и муниципальные служащие оказываются в разных аудиториях. Однако совместное обсуждение проблем может изменить у них отношение друг к другу, способствовать формированию единой корпоративной культуры, командной работы, формированию общих подходов к развитию соответствующей территории.

Сейчас обучением государственных гражданских и муниципальных служащих занимаются разные организации, разным является и качество образовательных услуг. Нередки случаи, когда служащие рассматривают стажировку как способ поехать в другой город и решить свои личные проблемы. Все это приобретает особую остроту в условиях, когда количество средств, выделяемых на обучение, сильно ограничено.

Согласно действующему законодательству, все служащие должны регулярно проходить *переподготовку, повышение квалификации*. А надо ли это всем? Может быть, для кого-то это не требуется и на него не стоит тратить средства? Представляется целесообразным внедрение технологий кадрового аудита, позволяющих оценивать уровень профессиональных компетенций служащего, что позволит определить содержание и продолжительность повышения квалификации.

Образование, подготовка и переподготовка не только государственных гражданских, но и муниципальных служащих должны стать общегосударственной задачей. Эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из государственного бюджета (например, на условиях софинансирования). Формирование *единого кадрового пространства* – государственная задача, поскольку от эффективности государственного и муниципального управления зависит качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

**5. Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления должно стать федеральной государственной задачей.** Назрела необходимость принятия *государственной программы поддержки местного самоуправления, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа*. Государственная программа поддержки

местного самоуправления последний раз принималась на федеральном уровне в 1999 году [15]; не было ни одной федеральной программы развития муниципальной службы. Согласно статье 35 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в редакции от 30 марта 2015 г.) «О муниципальной службе в Российской Федерации», развитие муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации, финансируемыми, соответственно, за счет средств региональных и местных бюджетов.

Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне *документа, в котором повышение престижа муниципальной службы рассматривается как федеральная государственная задача*. И дело не только в финансировании, хотя и это важно, сколько в целеполагании, в общем отношении к тем, кто работает в органах местного самоуправления.

В настоящее время на федеральном уровне действует только Приказ Минтруда России от 25 февраля 2015 г. № 114 «О комплексе мер, направленных на повышение престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих в 2015 году». Комплекс мер, содержащихся в документе, обусловлен компетенцией Минтруда России и в основном касается использования кадровых технологий. Это, безусловно, важно, но этого явно недостаточно. Необходимы системные решения.



**Местное самоуправление – это самостоятельная ценность.** Если вспомнить российский дореволюционный опыт, то работа в земствах считалась довольно престижной. Например, земские врачи, учителя относились к элите. Кто нам мешает вспомнить уроки истории и хотя бы частично их реализовать?

Необходимо решать не только задачу привлечения и отбора высококвалифицированных специалистов на соответствующие муниципальные должности. Кадровый аудит и современные кадровые технологии становятся доступными и в разных муниципальных образованиях. Но гораздо сложнее удержать этих специалистов на муниципальных должностях, сделать их заинтересованными в долго-

временной работе, направленной на развитие соответствующего муниципального образования.

### Примечания

1. Постановление администрации **Бежаницкого района** от 2 апреля 2010 г. № 264 «Об утверждении районной целевой программы «Противодействие коррупции в муниципальном образовании «Бежаницкий район» на 2010–2012 годы»; Постановление администрации **Партизанского муниципального района** от 27 июля 2009 г. № 298 (в редакции от 3 марта 2011 г.) «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие коррупции в Партизанском муниципальном районе на 2009–2011 годы».

2. Стратегия кадровой политики муниципального образования «Город Вологда» на период до 2025 года «Вологда – город профессионалов», утвержденная решением Вологодской городской думы от 26 февраля 2015 г. № 244.

3. Строго говоря, для повышения престижа муниципальной службы необходимо ставить вопрос о развитии территории муниципального образования в целом, эта территория должна быть привлекательной и комфортной для проживания разных специалистов. Но это тема для отдельной статьи.

4. Обычно в юридических документах, научной литературе используется термин «защита», предполагающий набор конкретных мер, которые может использовать заявитель для устранения нарушения его прав или законных интересов. Термин «защищенность» является более широким, предполагающим выработку у человека определенного психологического состояния и уверенность в том, что «его обижать не будут». Защищенность – это уже психолого-правовая категория.

5. Такие случаи зарегистрированы, например, в муниципальных образованиях **Республики Удмуртия**. Более подробно см.: Аналитическая записка по проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами. – Комитет Государственной думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Муниципальное право. – № 2 2013. – С. 54.

6. *Ливер К.* Краевой официоз задался вопросом, почему главы сельсоветов Алтайского края массово слагают свои полномочия // Алтайская правда. – № 230 2013 (8 августа).

## КАДРЫ

7. Новая волна отставок // Местное самоуправление. – № 5 2011.

8. Дедов А. В Курганской области многие главы сельских администраций сложили свои полномочия // Сайт <http://kasparov.ru>

9. Часто обжалуют не потому, что склочники или сутяжники, которые противопоставляют себя государству, а потому, что жить не на что, потому что исполнить предписание невозможно. Долго ли будет нормально работать человек, загнанный в угол?

10. Аналитическая записка по проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами. – Комитет Государственной думы Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // Муниципальное право. – № 2 2013. – С. 51–52, 54.

11. Ливер К. Краевой офицюз задался вопросом, почему главы сельсоветов Алтайского края массово слагают свои полномочия.

12. Аналитическая записка по проблемам взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными государственными органами. – С. 55.

13. См., напр.: Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П, от 24 января 1997 г. № 1-П.

14. К сожалению, стали появляться примеры того, что на выборных должностных лиц фактически распространяют нормы, регулирующих конкурсные процедуры для муниципальных служащих. Оставляя за рамками законность такой деятельности, следует обратить внимание на то, что это создает ложное представление о статусе соответствующих лиц. В качестве негативного примера можно привести Решение Хурала представителей города Кызыла от 2 октября 2013 г. № 4 (в редакции от 16 октября 2013 г.) «О проведении конкурса на замещение должности мэра города Кызыла».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. № 1251 (в редакции от 5 сентября 1998 г.) «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 1394 (в редакции от 8 декабря 2005 г.) «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления».



Секретарь генсовета партии «Единая Россия» Сергей НЕВЕРОВ и председатель комитета Госдумы России Виктор КИДЯЕВ вручают Благодарственную грамоту Госдумы России Екатерине ШУГРИНОЙ



Региональная конференция в Красноярске. Заместитель директора ВШГУ Алексей КОЛЕСНИКОВ, первый вице-губернатор Красноярского края Сергей ПОНОМАРЕНКО, заместитель директора департамента Минтруда России Леонид ВАХНИН



Директор ВШГУ Дмитрий БУТАШИН выступает на научной конференции

**Роман ПЕТУХОВ**, К.Ю.Н.,  
ведущий научный сотрудник  
**Елена ЛУЦЕНКО**, аналитик

Центр поддержки и сопровождения  
органов местного самоуправления  
ВШГУ РАНХиГС

# Кадровое обеспечение местного самоуправления

через призму статистических данных

**Статья подготовлена на основе анализа данных федеральных статистических наблюдений, проводимых Федеральной службой государственной статистики. В материале описаны количественные характеристики современного состояния кадрового обеспечения органов местного самоуправления и проблемы в этой сфере.**

По данным федерального статистического наблюдения, по состоянию на конец 2014 года численность работников органов местного самоуправления составила 493,3 тысячи человек [1]. При этом муниципальные служащие среди них составляли 66 процентов, или в абсолютных величинах 325,7 тысячи человек [2].

Обращает на себя внимание то, что, несмотря на целый ряд факторов, среди которых наиболее значимыми явля-

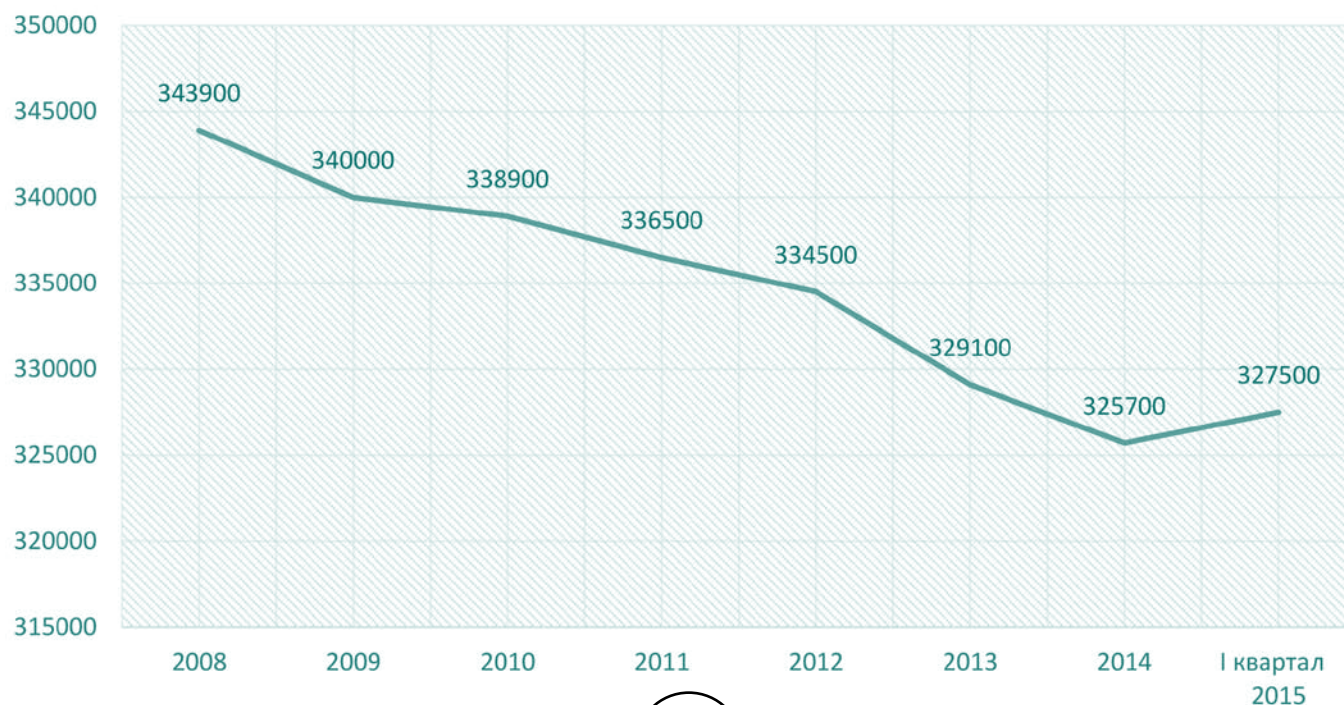
ются кризисные явления в российской экономике и передача в ряде субъектов Российской Федерации полномочий с муниципального на региональный уровень, численность муниципальных служащих в первом квартале 2015 года немного увеличилась, достигнув 327,5 тысячи человек [3].

Следует отметить, что тенденция к увеличению количества муниципальных служащих (при условии ее сохранения до конца 2015 года) будет

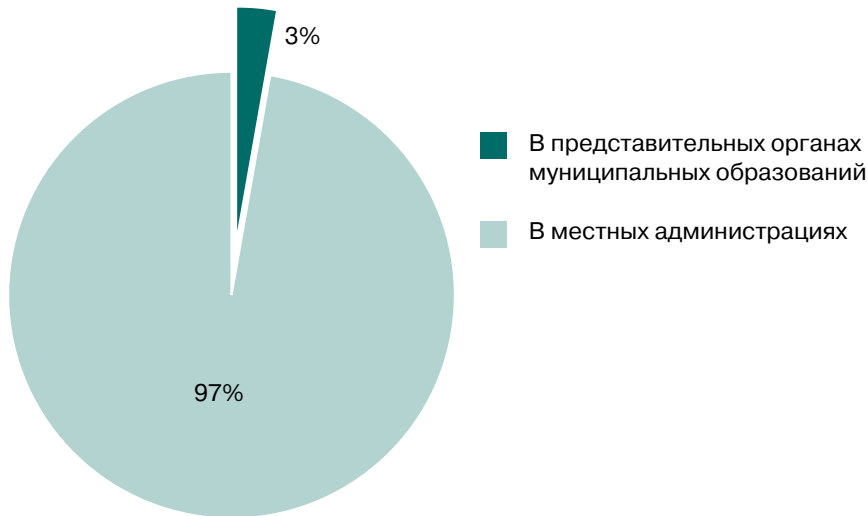
наблюдаться в Российской Федерации впервые с момента завершения переходного периода вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (рисунки 1). При этом наиболее резко число муниципальных служащих сократилось в 2013–2014 годах, что, по всей видимости, обусловлено активным процессом укрупнения муниципальных образований и перераспределения полномочий между уровнями муниципальной и региональной власти.

Согласно статистическим данным, основная масса занятых в органах местного самоуправления работает в местных администрациях (469,3 тысячи человек). В представительных органах

**Рисунок 1. Изменение количества муниципальных служащих в Российской Федерации по годам, человек**



**Рисунок 2. Соотношение численности работников представительных органов муниципальных образований и местных администраций (исполнительно-распорядительных органов), %**



муниципальных образований трудятся всего 15,4 тысячи человек (*рисунок 2*). То есть существует огромный дисбаланс в распределении муниципальных кадров. Концентрация подавляющей части работников в исполнительно-распорядительных органах приводит на практике к ограничению самостоятельности представительных органов, которые в условиях отсутствия или малочисленности собственного постоянного аппарата не имеют возможности самостоятельно и полноценно осуществлять свои полномочия.

По количеству работающих в органах местного самоуправления [4] первое место занимает Центральный федеральный округ (105 514 человек), за ним с небольшим отрывом идут Приволжский федеральный округ (103 458 человек) и Сибирский федеральный округ (90 243 человека). Численность работников органов местного самоуправления в остальных федеральных округах значительно отстает от первой тройки. Наименьшее их количество – в Дальневосточном федеральном округе (28 404 человека) [5]. (*Рисунок 3.*)

Вместе с тем, если сравнивать количество работников органов местного самоуправления с численностью населения федеральных округов, то есть ту нагрузку, которая действует на муниципалитеты, то на первое место по обеспеченности кадрами выходит Северо-Кавказский федеральный округ [6], в котором на одного работника органа местного самоуправления приходится 104 жителя. Далее идут Приволжский и Дальневосточный федеральные округа с 213 и 222 жителями на одного работника органа

местного самоуправления соответственно. Наибольшее же количество жителей на одного работника органа местного самоуправления приходится в Центральном и Северо-Западном федеральных округах – 364 и 353 человека соответственно (*рисунок 4*).

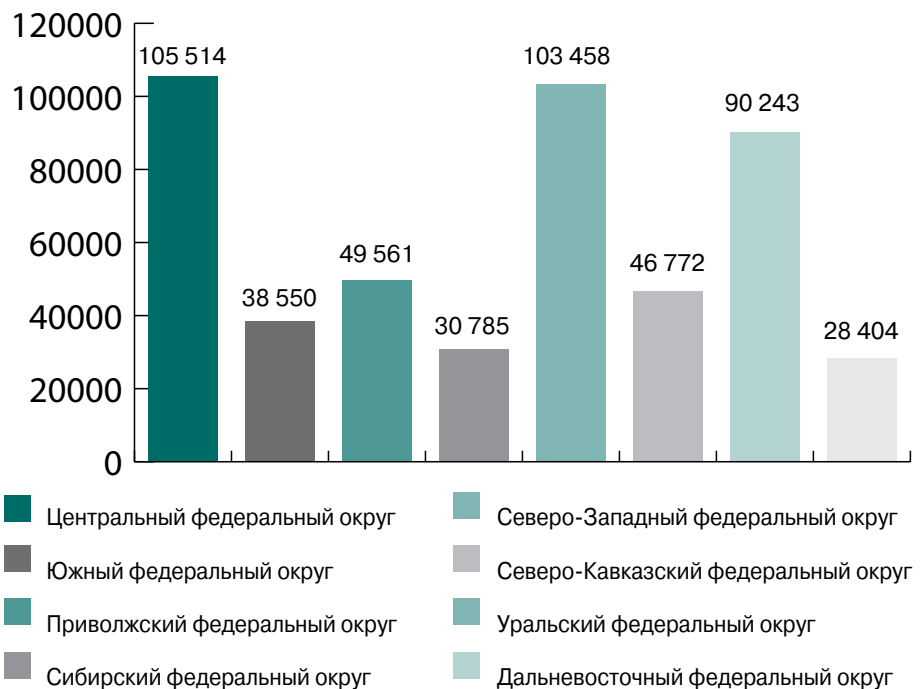
По количеству работников органов местного самоуправления среди субъектов Российской Федерации лидируют **Московская** (23 501 человек),

**Тюменская** (18 814) и **Ростовская** (17 744 человека) области. Наименьшее количество работников органов местного самоуправления в **Ненецком автономном округе** (512 человек), **Чукотском автономном округе** (661), **Республике Ингушетия** (823) и **Еврейской автономной области** (991 человек). (*Рисунок 5.*)

Однако соотношение количества работников органов местного самоуправления с численностью жителей субъектов Российской Федерации [7], как и в случае с федеральными округами, принципиально меняет ситуацию. Муниципалитеты регионов-лидеров (**Московская, Тюменская, Ростовская области**) значительно уступают **Чукотскому и Ненецкому автономным округам** по количеству жителей, приходящихся на одного работника органа самоуправления. Следовательно, и нагрузка, которая действует на них, также в несколько раз больше (*таблица 1*).

Согласно информации Росстата на конец марта 2015 года, укомплектованность органов местного самоуправления составила 96,2 процента [8]. Однако эти данные фиксируют только отношение фактической численности работников к числу должностей по штату, что не дает представления о реальных потребностях в муниципальных кадрах. В свою очередь, приведенные выше данные о количестве

**Рисунок 3. Численность работников органов местного самоуправления по федеральным округам, человек**



## ЭКСПЕРТИЗА

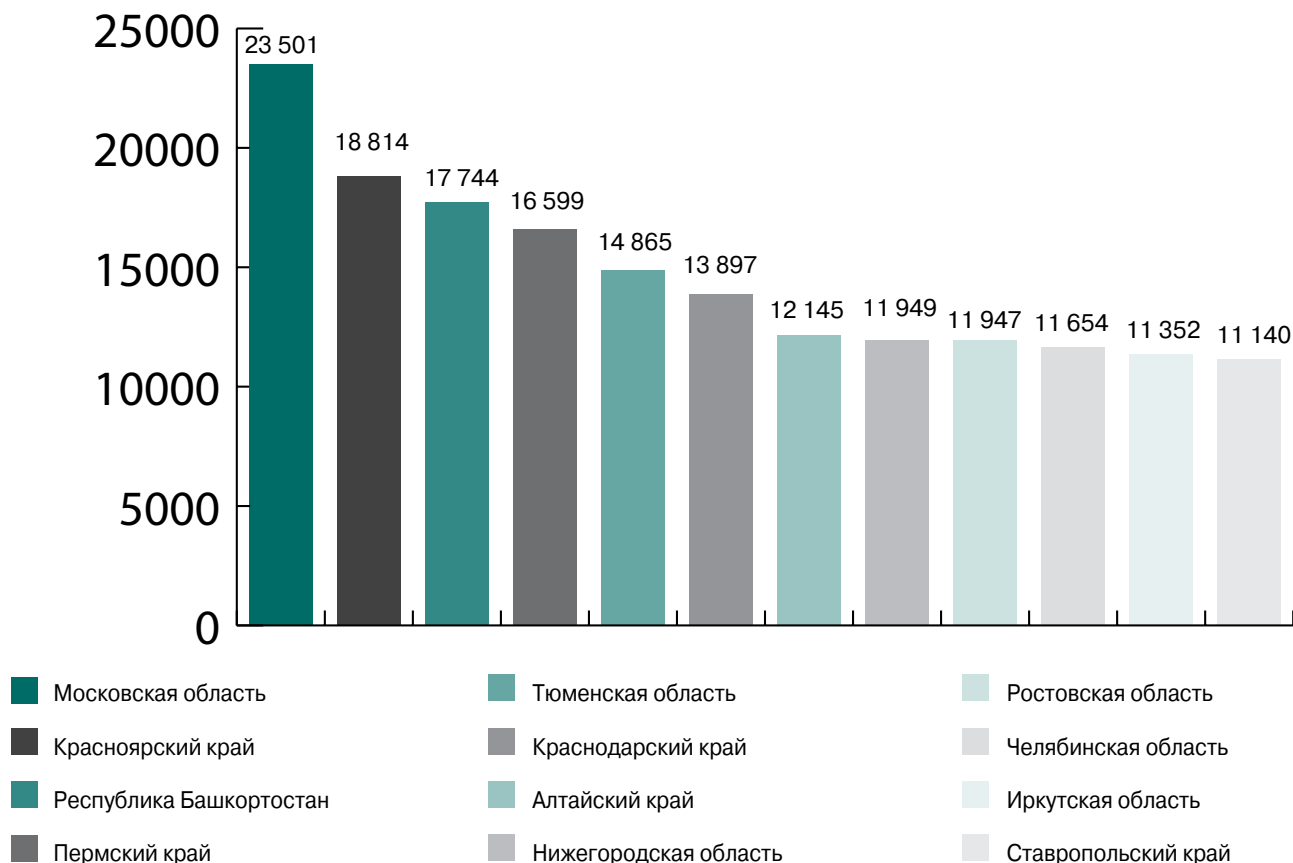
**Рисунок 4. Количество жителей на одного работника органа местного самоуправления по федеральным округам, человек**



жителей на одного работника органа местного самоуправления, а также неоднократные качественные исследования и выступления руководителей муниципальных образований свидетельствуют о том, что в большинстве субъектов Российской Федерации существуют *серьезный кадровый дефицит и большая загруженность муниципальных служащих*, что ведет к ухудшению качества их работы, падению мотивации и текущей кадровой.

Средний возраст работников органов местного самоуправления в соответствии с данными Росстата на протяжении последнего десятилетия практически не менялся и составляет **43 года (рисунок 6)**. Основная масса занятых приходится в равной степени на три возрастные группы: 30–39 лет (95 886 человек), 40–49 лет (91 514) и 50–59 лет (96 054 человека). Молодых работников органов местного самоуправления (до 30 лет) заметно меньше – 54 322 человека. Также в органах местного самоуправления работают и люди старшей возрастной группы (старше 60 лет) [9], которых в настоящее время, по статистическим данным, 14 494 человека.

**Рисунок 5. Субъекты Российской Федерации с наибольшей численностью работников органов местного самоуправления, человек**

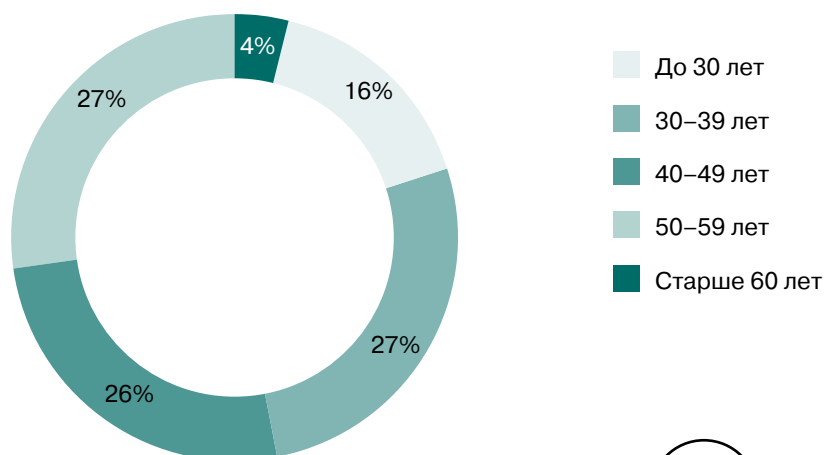




**Таблица 1. Соотношение количества работников органов местного самоуправления и жителей субъектов Российской Федерации, человек**

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество жителей	Количество работников органов местного самоуправления	Количество жителей на одного работника органов местного самоуправления
Чукотский автономный округ	4688	661	7
Ненецкий автономный округ	43 025	512	84
Еврейская автономная область	170 377	991	172
Республика Ингушетия	453 010	823	550
Алтайский край	2 390 638	11 949	200
Красноярский край	2 852 810	16 599	172
Челябинская область	3 490 053	13 897	251
Тюменская область	3 546 345	18 814	188
Республика Башкортостан	4 069 698	12 145	335
Ростовская область	4 245 532	17 744	239
Краснодарский край	5 404 273	14 865	364
Московская область	7 133 620	23 501	304

**Рисунок 6. Представленность различных возрастных групп в общей численности работников органов местного самоуправления, %**



В гендерном разрезе подавляющим большинством работников органов местного самоуправления являются женщины (267 003 человека), число которых превышает количество мужчин (85 267) практически в три раза (рисунок 7).

По данным статистики, основная масса работников органов местного самоуправления хорошо образована (рисунок 8). Высшее профессиональное образование имеют 298 696 человек (при этом у 2049 есть ученая степень), а среднее профессиональное образование – 48 490 человек. Не имеют профессионального образования 5084 работника органов местного самоуправления, что составляет менее одного процента от их числа.

Данные статистических наблюдений дают основания говорить о достаточно высокой степени стабильности кадрового состава органов местного самоуправления (рисунок 9). В частности, более трети работающих в них имеют стаж муниципальной службы более 15 лет. В целом по стажу работы можно выделить следующие основные группы: во-первых, работающие от 1 года до 5 лет (77 325 человек), во-вторых, работающие от 5 до 10 лет (87 996) и, в-третьих, работающие от 15 до 25 лет (72 678 человек). Помимо основных групп также есть служащие, работающие в органах местного самоуправления менее одного года (28 923 человека) и свыше 25 лет (28 020 человек).

Таким образом, кадровый потенциал органов местного самоуправления, с одной стороны, довольно стабилен, что говорит о наличии у работников практического опыта, позволяющего обеспечивать решение вопросов местного значения, но, с другой стороны, наблюдается серьезная нехватка молодых кадров (работников в возрасте до 30 лет всего 16 процентов от общего количества), которые могут обеспечить преемственность управленческого опыта и развитие муниципальных образований в будущем. Без привлечения молодежи органы местного самоуправления в обозримом будущем столкнутся с проблемой старения управленческих кадров, так как более трети муниципальных служащих относятся к группе 50–59-летних.

Подавляющее большинство работников органов местного самоуправления имеют высшее профессиональное образование, что является следствием установления соответствующих квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. Однако проанализированные статистические данные не содержат информации о профессиональной

ЭКСПЕРТИЗА

Рисунок 7. Соотношение мужчин и женщин в общей численности работников органов местного самоуправления, %

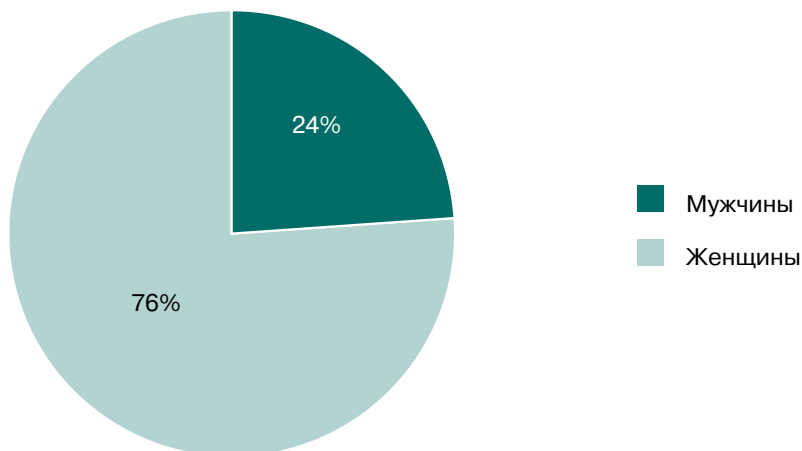
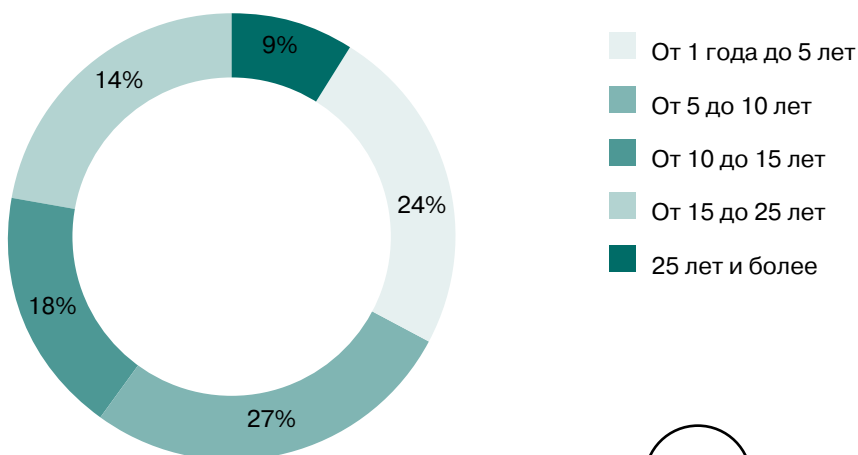


Рисунок 8. Представленность людей с разным уровнем образования в общей численности работников органов местного самоуправления, %



Рисунок 9. Представленность людей по стажу работы в органах местного самоуправления, %



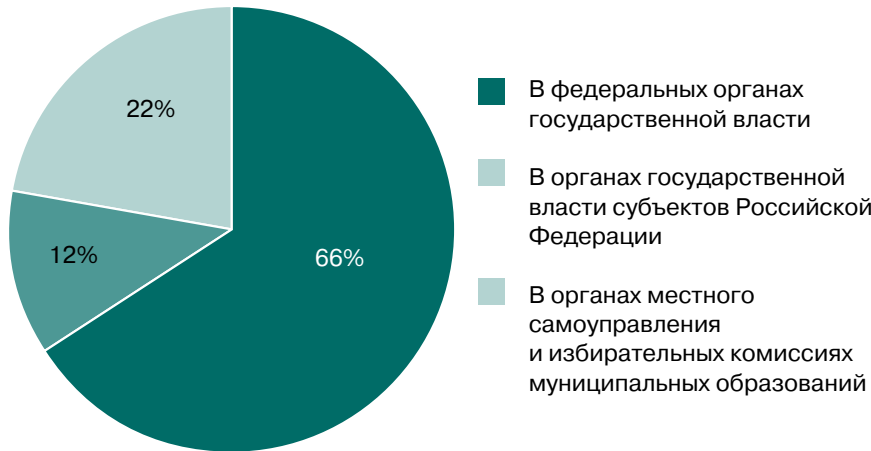
специализации работников органов местного самоуправления. Вместе с тем, как показывают исследования (в том числе проводившиеся ВШГУ РАНХиГС совместно с Общероссийским конгрессом муниципальных образований), органы местного самоуправления испытывают дефицит не просто в образованных людях, но в представителях определенных специальностей. Сейчас ими наиболее востребованы специалисты в области государственных и муниципальных закупок, землеустроители, кадастровые инженеры, юристы, IT-специалисты и т.д. Учитывая скромный средний уровень заработной платы работников органов местного самоуправления восполнить нехватку таких кадров будет крайне сложно.

Учитывая законодательно закрепленную взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы, представляется возможным сравнение численности занятых в органах власти разного уровня. По состоянию на конец 2014 года численность работников органов местного самоуправления превосходила численность работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации (264,3 тысячи человек), но значительно уступала численности работников федеральных государственных органов (1454,3 тысячи человек) [10] (рисунок 10). Следует, однако, учитывать, что в численность работников федеральных органов входят как занятые в центральных аппаратах министерств и ведомств, так и работающие в их территориальных органах.

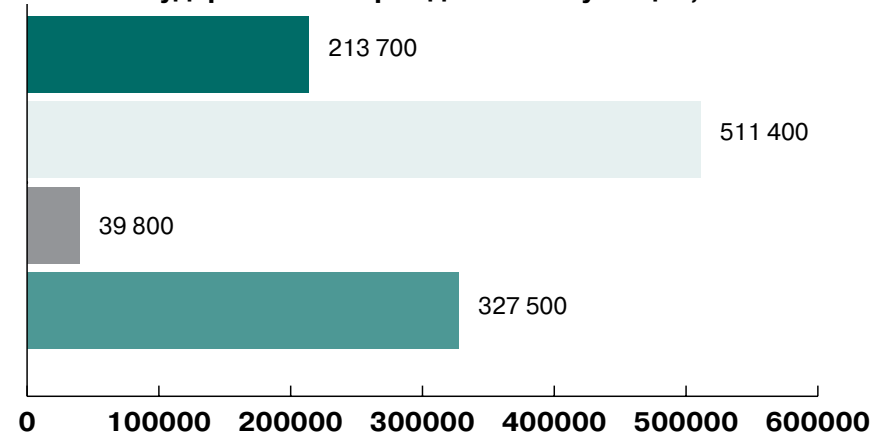
По состоянию на начало 2015 года, 39,8 тысячи человек работало в центральных аппаратах федеральных органов государственной власти [11], 511,4 тысячи – в территориальных органах федеральных органов государственной власти и 213,7 тысячи человек – в государственных органах субъектов Российской Федерации [12] (рисунок 11). Существенное преобладание среди занятых в органах власти работников территориальных органов федеральных органов государственной власти (в том числе федеральных государственных гражданских служащих), как представляется, является одним из свидетельств в пользу несовершенства существующей модели разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Средняя заработная плата муниципальных служащих, по данным Росстата, в I квартале 2015 года составила 34,7 тысячи рублей [13]. По среднему уровню оплаты труда муниципальные служащие отстают от гражданских служащих органов государственной

**Рисунок 10. Соотношение численности работников в государственных органах и органах местного самоуправления, %**



**Рисунок 11. Соотношение количества муниципальных служащих и государственных гражданских служащих, человек**



- Число государственных служащих субъектов Российской Федерации
- Число федеральных служащих (Центр)
- Число федеральных служащих (регионы)
- Число муниципальных служащих

власти субъектов Российской Федерации (47 тысяч рублей) и сильно отстают от гражданских служащих в центральных аппаратах федеральных государственных органов (77,1 тысячи рублей). При этом средний уровень заработной платы муниципальных служащих превышает среднюю зарплату гражданских служащих в территориальных органах федеральных государственных органов (24,3 тысячи рублей). (Рисунок 12.)

Подводя итоги, следует отметить, что для сохранения и развития кадрового потенциала органов местного самоуправления важно обеспечить приток на муниципальную службу мо-

лодых специалистов, имеющих высшее образование по актуальным для муниципалитетов специальностям. Для этого необходимо:

- обеспечить соотносимость уровня заработной платы и социальной защиты работников органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- активнее использовать механизмы целевого обучения для нужд органов местного самоуправления;
- повысить престижность данного вида публичной службы, в том

числе за счет использования нематериальных способов стимулирования (проведение конкурса «Лучший по профессии», профессиональные награды и звания и т.п.).

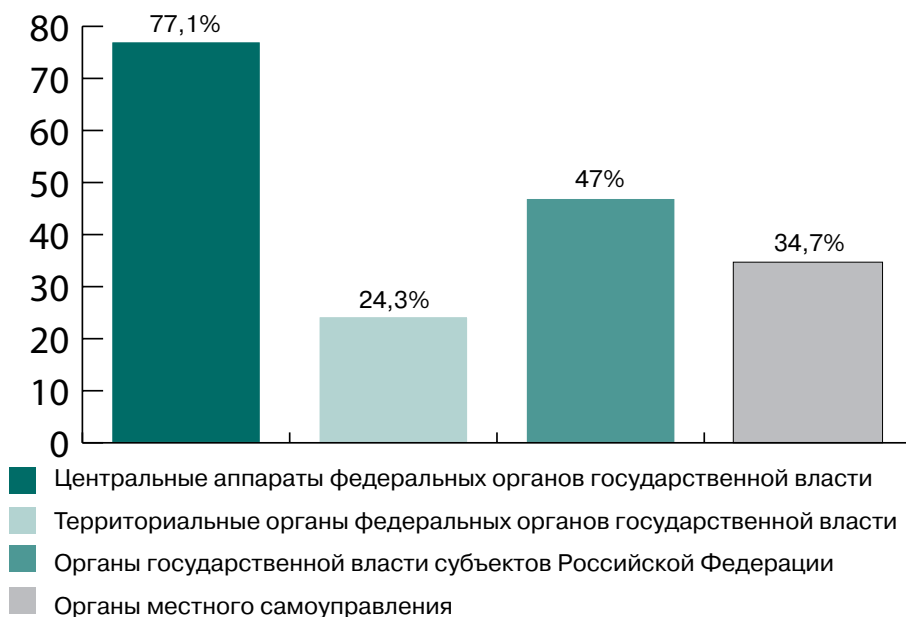
Кроме того, статистические данные свидетельствуют о том, что численность работников органов местного самоуправления в настоящее время не оптимизирована, так как во многих регионах муниципалитеты сильно перегружены из-за недостаточности кадрового обеспечения. Такое положение дел является следствием отсутствия обязательных требований к минимальной численности работников органов местного самоуправления, в том числе занимающих должности муниципальной службы. В этой связи целесообразно принятие на федеральном уровне норматива минимально необходимой численности работников органов местного самоуправления.

Как представляется, одним из показателей, позволяющих объективно судить о потребностях в кадрах, является количество жителей, приходящихся на одного работника органа местного самоуправления. В настоящее время среднее значение этого показателя составляет 250–300 жителей на одного муниципального служащего. Конечно, валидность этих значений требует дополнительной проверки в рамках специализированных исследований, но на первом этапе может быть использован и указанный коридор при условии введения дополнительных коэффициентов, позволяющих учитывать географические и иные особенности субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что, исходя из грубых подсчетов, введение такого норматива не приведет к значительному увеличению количества муниципальных служащих. Так, при значении норматива в 300 жителей на одного работника органа местного самоуправления общее их количество составит порядка 500 тысяч человек, то есть будет фактически идентично существующему сейчас положению. При этом наличие нормативно закрепленного требования к минимальной кадровой обеспеченности органов местного самоуправления позволит более эффективно распределить численность муниципальных служащих по территории страны и обеспечить более-менее равную доступность муниципальных услуг для граждан.

Также необходимо обеспечить сбалансированное распределение кадров между представительными и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

**Рисунок 12. Соотношение численности работников в государственных органах и органах местного самоуправления, %**



В отсутствие собственного аппарата невозможна организация полноценной работы представительного органа, состоящего из депутатов, в большинстве своем осуществляющих свои полномочия на неосвобожденной основе. В частности, самостоятельная правотворческая деятельность представительного органа невозможна без специалистов, имеющих юридическое образование.

Наконец, в условиях экономического кризиса явно является неоптимальной ситуация, при которой в муниципальных образованиях количество работников территориальных органов федеральных органов государственной власти сопоставимо или превышает количество работников органов местного самоуправления. Косвенно это подтверждается заметным отставанием в размере средней заработной платы гражданских служащих территориальных органов от работников других органов власти, в том числе и органов местного самоуправления. Учитывая, что в 2015 году произошло серьезное повышение средней зарплаты в центральных аппаратах федеральных министерств и ведомств, указанное отставание, по всей видимости, свидетельствует об отсутствии у государства возможностей для содержания государственного аппарата в прежних объемах.

Учитывая изложенное, может быть рассмотрен вопрос о передаче органам местного самоуправления для исполнения части государственных полномочий, преимущественно реализуемых в муниципальных образо-

ваниях территориальными органами федеральных органов государственной власти. Такая децентрализация позволит, с одной стороны, сохранить существующий объем и качество государственных услуг, оказываемых населению, а с другой стороны, оптимизировать кадровый состав органов местного самоуправления за счет повышения уровня оплаты труда и принятия на муниципальную службу квалифицированных специалистов территориальных органов федеральных органов государственной власти.

### Примечания

1. Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе—сентябре 2014 года». Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d04/253.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d04/253.htm)

2. Данные федерального статистического наблюдения «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2014 год». Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/free/B09\\_03/lssWWW.exe/Stg/trud/53.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/lssWWW.exe/Stg/trud/53.htm)

3. Данные федерального статистического наблюдения «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I квартале 2015 года». Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/lssWWW.exe/Stg/d05/113.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d05/113.htm)

4. Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» по состоянию на 1 января 2015 года. Доступ: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453)

5. Данные по Крымскому федеральному округу в статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» не представлены.

6. Следует отметить, что общая благополучная ситуация в Северо-Кавказском федеральном округе распространяется не на все входящие в его состав субъекты Федерации.

7. Данные о количестве населения субъектов Российской Федерации см.: Статистический бюллетень Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2014 года». Доступ: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce)

8. «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I квартале 2015 года».

9. В соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предельным возрастом для замещения должности муниципальной службы являются 65 лет. Согласно части 2 статьи 19 указанного Закона допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста. При этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

10. «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе – сентябре 2014 года».

11. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов (центральных аппаратов министерств и ведомств). Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/free/B09\\_03/lssWWW.exe/Stg/trud/plat21.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/lssWWW.exe/Stg/trud/plat21.htm)

12. «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в I квартале 2015 года».

13. Там же.

**Эмиль МАРКВАРТ**, к.ю.н., д.э.н.,  
профессор ВШГУ РАНХиГС,  
президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления

# Основания и порядок разграничения муниципальной собственности

## Вопросы правоприменения норм законодательства

### Понятие и принципы разграничения муниципальной собственности

Разграничение муниципальной собственности представляет собой, с одной стороны, определенную процедуру по передаче прав собственности на имущество, а с другой стороны – основание возникновения (у принимающего муниципалитета) или прекращения (у передающего муниципалитета) права собственности на это имущество. Что же представляет собой этот процесс?

Разграничение муниципальной собственности – это **законодательно урегулированный порядок передачи муниципального имущества от одного муниципального образования другому в целях приведения имущества муниципальных образований в соответствие с их задачами**. Компетенция отдельных типов муниципальных образований в основном разграничена, то есть компетенция поселений существенно отличается от компетенции муниципальных районов. Следовательно, и состав имущества, которое по закону может находиться в собственности поселений, не совпадает с имуществом, которое может находиться в собственности муниципальных районов.

На практике, однако, нередко возникают ситуации несоответствия имущества. К примеру, у муниципальных районов оказывается имущество, которое в силу закона не может им принадлежать, но зато может находиться в собственности поселений, и наоборот. То есть возникает необходимость привести круг объектов собственности муниципальных образований в соответствие с их компетенцией путем передачи отдельных объектов от одного муниципалитета другому. Обычно речь идет о разграничении муниципального имущества именно между муниципальными районами и поселениями на его территории.



**Эмиль Маркварт – еще один из ведущих федеральных экспертов, работающих в ВШГУ. В публикуемой статье он разбирает правовые нормы, регулирующие особенности передачи собственности между муниципалитетами.**

Муниципальная собственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации является самостоятельной формой собственности. В то же время наравне с государственной собственностью она представляет собой разновидность публичной собственности. Муниципальная и государственная собственность в совокупности составляют публичную собственность, а муниципальная, соответственно, является частью публичной собственности. Это понимание важно в практическом смысле с точки зрения применимости правовых норм, регулирующих отношения по перераспределению публичной собственности, к отношениям по разграничению муниципальной собственности. Несмотря на то что разграничение муниципальной собственности выделено в самостоятельную процедуру, она регулирует лишь один частный способ передачи публичной собственности (а именно – муниципальной собственности между муниципальными образованиями). Критерием выделения в данном случае послужило именно то обстоятельство, что при разграничении изменяется не сама форма собственности (муниципальная на государственную или наоборот), а меняется лишь публичный собственник внутри муниципальной формы публичной собственности. Кроме того, важно иметь в виду, что и перераспределение, и разграничение в силу закона осуществляются с одинаковой целью: приведение имущества в соответствие с компетенцией соответствующего публично-правового образования (в том числе типа муниципального образования) и требованиями статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

Основы разграничения муниципальной собственности содержатся в Федеральном законе № 131-ФЗ, в переходных положениях которого устанавливается требование о необходимости приведения имущества

муниципалитетов в соответствии с их компетенцией (часть 3 статьи 85), а в статье 50 закреплена основная принцип, используемый при решении вопросов разграничения. Нормы статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ говорят о целевом назначении муниципальной собственности. Напомним, что в собственности муниципальных образований может находиться только такое имущество, которое предназначено для решения вопросов местного значения соответствующего типа муниципального образования, исполнения отдельных государственных полномочий, осуществления так называемых «специальных» прав, реализация которых предоставлена муниципалитетам законами, а также для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и муниципальных организаций.

Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит норм о разграничении собственности между муниципальными образованиями различных типов. Порядок разграничения муниципальной собственности содержится в пункте 11.1 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями). Именно здесь урегулированы все основные аспекты данной процедуры. Однако, прежде чем мы ее рассмотрим, остановимся на таких важных вопросах, как обязательность и (без-) возмездность передачи имущества от одного муниципального образования другому в порядке разграничения.

Базовым принципом перераспределения является добровольность передачи имущества. Муниципальные образования к разграничению муниципальной собственности между собой обязывает пункт 11.1 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ. Однако мы уже цитировали ранее Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 8-П, который охарактеризовал нормы статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ, регулирующие порядок безвозмездной передачи имущества субъекта Российской Федерации в федеральную собственность, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные законоположения предполагают необходимость волеизъявления субъекта Федерации на такую передачу. И хотя в данном случае Конституционный суд Российской Федерации рассматривал только конституционность порядка перераспределения между различными уровнями публичных образований, этот подход применим и к порядку

разграничения имущества между муниципальными образованиями.

Почему? Во-первых, Конституционный суд справедливо исходит из того, что Конституция Российской Федерации гарантирует права собственника независимо от формы собственности. Во-вторых, потому что принципы разграничения и перераспределения собственности одинаковы (жесткая зависимость от публичных функций и разграничения полномочий) [1]. Порядок разграничения аналогичен порядку перераспределения и предполагает необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу. Он не позволяет принимать уполномоченному органу власти решения в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления.

и также вправе обусловить принятие имущества в собственность встречными требованиями. Так, к примеру, правомерными могут быть признаны требования муниципалитета о том, чтобы передающая сторона при передаче имущественного объекта также передала денежные средства, необходимые для восстановления этого объекта до нормативного состояния [2].

В то же время органам местного самоуправления следует иметь в виду, что отказ от передачи другому муниципалитету в порядке разграничения имущества, которое предназначено для оказания муниципальных услуг (решения муниципальных задач), может привести к выводу этого имущества из состава публичной собственности и утрате им целевого

---

*Муниципальная и государственная собственность в совокупности составляют публичную собственность, а муниципальная, соответственно, является частью публичной собственности.*

*При разграничении изменяется не сама форма собственности (муниципальная на государственную или наоборот), а меняется лишь публичный собственник внутри муниципальной формы публичной собственности*

---

Таким образом, органы местного самоуправления не обязаны передавать имущество, которое не может по своему целевому назначению находиться в собственности данного муниципального образования, другому муниципальному образованию в порядке разграничения. Они вправе также обуславливать передачу имущества требованием встречных действий. Так, передающий муниципалитет вправе поставить вопрос об уплате муниципалитетом, претендующим на это имущество, той или иной денежной суммы (например, эквивалентной стоимости приобретения или строительства этого объекта передающим муниципалитетом). Иначе говоря, муниципалитет не обязан передавать имущество другому муниципалитету безвозмездно. То же самое можно сказать и о принимающем муниципалитете: он в принципе не обязан принимать имущество (даже в том случае, если в силу статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ именно он мог бы выступать собственником такого иму-

назначения. Результатом этого может стать невозможность или существенное удорожание стоимости муниципальных услуг, для оказания которых и было предназначено соответствующее имущество.

Поскольку процессы разграничения муниципальной собственности затрагивают, как правило, муниципальные районы и поселения внутри этих же районов, то речь, в конечном итоге, идет об одних и тех же жителях, которые могут пострадать в результате несогласованности действий различных органов местного самоуправления. Соответственно, при принятии решения о передаче (или отказе от передачи) того или иного имущества в порядке разграничения должны быть взвешены все обстоятельства и приняты меры, необходимые для обеспечения интересов жителей.

Проблема несоответствия имущественного обеспечения круга задач того или иного муниципального образования стала гораздо масштабнее с вступлением в силу Федерального закона № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г., предусмотревшего законодательное

«усечение» компетенции сельских поселений и передачи значительной ее части муниципальным районам, а также предоставление субъектам Российской Федерации права самостоятельно перераспределять вопросы местного значения между сельскими поселениями и муниципальными районами. Это ведет к возникновению десятков тысяч так называемых «непрофильных» объектов, находящихся в собственности сельских поселений. Соответственно, возникает необходимость принятия решений о судьбе этих объектов (в том числе, к примеру, об их передаче в порядке разграничения либо о репрофилировании, приватизации и т.д.), что, в свою очередь, усиливает правовую неопределенность, риски судебных споров, снижение эффективности управления муниципальным имуществом.

### Порядок разграничения муниципальной собственности

Важно помнить о том, что процедура разграничения применяется только в связи с приведением состава имущества муниципального образования в соответствие с его компетенцией. Все остальные случаи передачи имущества от одного муниципального имущества другому не являются разграничением и регулируются не нормами пункта 11.1 статьи 154 Федерального закона № 122-ФЗ, а другим законодательством. Несмотря на то что содержащийся в пункте 11.1 перечень из пяти случаев, при которых может производиться разграничение, включает только вновь образованные муниципальные образования, нормы данного пункта применяются и в отношении «старых», уже существующих муниципальных образований. Это объясняется тем, что основная задача процедуры разграничения – привести состав муниципального имущества в соответствие с вопросами местного значения, которые должно решать конкретное муниципальное образование.

Несмотря на отсутствие в Федеральном законе № 122-ФЗ прямого указания на то, что его регулирование распространяется на случаи разграничения имущества между ранее существовавшими муниципальными образованиями, соответствующий порядок по аналогии применяется и по отношению к ним, в том числе и в тех случаях, когда федеральное законодательство изменяет круг вопросов местного значения (передавая, к примеру, вопросы, которые ранее решали поселения, муниципальным районам и наоборот).

Пункт 11.1 устанавливает, что «разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами осуществляется правовыми актами субъектов Российской Федерации, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований». Это означает, что решение о передаче имущества от одного муниципалитета другому в порядке разграничения должно оформляться в виде закона субъекта Российской Федерации, которым утверждается перечень передаваемого имущества. Соответственно, переход права собственности от одного муниципалитета к другому осуществляется на основании закона субъекта Федерации.

Цитируемый пункт Федерального закона № 122-ФЗ предусмотрел необходимость принятия субъектом Российской Федерации специального закона, в котором должны быть урегулированы «порядок согласования перечня имущества, подлежащего передаче, порядок направления согласованных предложений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований органам государственной власти субъектов Российской Федерации и перечень документов, необходимых для принятия правового акта субъекта Российской Федерации о разграничении имущества». Соответствующие законы были приняты субъектами Федерации и являются основой для проведения согласительных процедур, подготовки и принятия законов о разграничении имущества между конкретными муниципальными образованиями [3].

В законе субъекта Российской Федерации, которым разграничено имущество муниципальных образований (то есть которым утверждены согласованные ранее муниципалитетами перечни передаваемого имущества), устанавливается срок осуществления приема-передачи имущества и подписания передаточного акта о принятии имущества в муниципальную собственность. Законом определяется и момент перехода права муниципальной собственности (прекращения этого права у стороны, передавшей имущество, и возникновения права у принявшей стороны).

В силу прямого указания Закона (пункт 11.1) «основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего

имущество, является правовой акт субъекта Российской Федерации, которым осуществляется разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями. Право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном настоящей частью, возникает с момента, устанавливаемого законом субъекта Российской Федерации».

Данное требование распространяется и на недвижимое имущество, несмотря на то что Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», по общему правилу, связывают момент перехода права собственности на недвижимое имущество с моментом государственной регистрации этого права. Так, цитируемым пунктом 11.1 установлено, что «к правоотношениям, возникающим при разграничении муниципального имущества в соответствии с настоящей частью, нормы Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям настоящей статьи».

### Некоторые актуальные проблемы разграничения муниципального имущества

Необходимо иметь в виду, что в процессе разграничения могут возникать (и действительно часто возникают на практике) споры и проблемы. Так, серьезной проблемой является отсутствие четкого разграничения компетенции между различными типами муниципальных образований. К сожалению, в процессе «совершенствования разграничения компетенции» в последние годы происходит ее существенное запутывание. Закрепление одного и того же вопроса местного значения в компетенции различных типов муниципальных образований с одновременным установлением допустимости нахождения одинаковых объектов в собственности каждого из них существенно тормозит процесс разграничения и наделения муниципалитетов объектами собственности, ведет к возникновению споров между поселениями и районами. В качестве примеров можно назвать полномочия в сфере физической культуры и спорта, культуры и целый ряд других.

## ЗА СТРОКОЙ ЗАКОНА

В подобных спорных ситуациях следует руководствоваться одним из основных принципов построения публичной власти – **принципом субсидиарности**. Напомним: его суть состоит в том, что **компетенция каждого вышестоящего уровня публичной власти начинается там, где невозможна ее надлежащая реализация нижестоящим уровнем**. Соответственно, к компетенции муниципального района должны относиться только такие вопросы, которые в силу объективных причин не могут эффективно решаться подавляющим большинством поселений. Кроме того, этот принцип означает, что задача решается тем уровнем власти, в масштабе которого она возникает в первую очередь.

*Органы местного самоуправления не обязаны передавать нецелевое имущество другому муниципальному образованию в порядке разграничения. Они вправе также обуславливать передачу имущества требованием встречных действий. Например, поставить вопрос об уплате муниципалитетом, претендующим на это имущество, той или иной денежной суммы. Другими словами, муниципалитет не обязан передавать имущество другому муниципалитету безвозмездно*

С учетом принципа субсидиарности при разграничении объектов муниципальной собственности, могущих находиться в муниципальной собственности муниципальных районов и поселений, *следует вначале рассматривать возможность наделения этим имуществом поселений*. И только в случае, если будет установлено, что передача имущества поселения не позволяет реализовать задачи, для решения которых необходим соответствующий объект, можно рассмотреть вопрос передачи (оставления) его в муниципальную собственность района [4].

Другой общей проблемой для муниципальных образований является отсутствие правоустанавливающих документов на объекты муниципальной собственности, документов об инвентаризации имущества, а также отсутствие регистрации муниципальной собственности. И если решение проблемы отсутствующей регистрации не вызывает большой сложности, то проведение инвентаризации, учета, восстановление правоустанавли-

вающих документов – существенная финансовая и организационная проблема. В условиях отсутствия средств и стимулов, инвентаризация, учет и оформление правоустанавливающих документов осуществляются очень медленно.

Другой проблемой нередко является отсутствие регистрации переданного недвижимого имущества предыдущим собственником. Законодательство о регистрации требует, чтобы перед регистрацией права нового собственника было зарегистрировано право предыдущего собственника. К сожалению, подавляющее многие объекты, числящиеся в реестрах муниципальной собственности передающих муниципалитетов, не прошли государственную регистра-

цию. Это усложняет процесс перехода регистрации права муниципальной собственности новым собственникам.

Наконец, огромное количество ситуаций несоответствия имущества текущего обеспечения перечню задач породил упоминавшийся ранее Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Так, в частности, статьей 1 названного Закона была введена новая норма: статья 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ была дополнена пунктом 6.1, в соответствии с которым «законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации... Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, ут-

верждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных пунктами 1, 2, 7, 8 части 1 статьи 17 и частью 10 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Нельзя не отметить, что данное положение означает отказ законодателя от некоторых базовых принципов, положенных в свое время в основу реформы разграничения полномочий в целом и последовавшего за реформой перераспределения имущества, в частности. Так, ранее установление перечней вопросов местного значения как ключевого элемента компетенции местного самоуправления осуществлялось исключительно на федеральном уровне и только путем внесения изменений в сами перечни. В настоящее время право «корректировки», перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти предоставляется субъектам Российской Федерации. Однако ключевое (по сути, системное) изменение заключается в том, что государству (субъектам Федерации) отныне предоставлено право изъятия тех или иных вопросов местного значения (за исключением тех, что перечислены в абзаце 2 приведенной выше нормы) из компетенции местного самоуправления и решения их на государственном уровне. Подобные действия получили название «перераспределение полномочий» (в отличие от разграничения полномочий). Основным отличием данной процедуры является срочность изъятия полномочий у местного самоуправления.

Еще одной существенной новеллой Федерального закона № 136-ФЗ стала дифференциация компетенции (в первую очередь круга вопросов местного значения) между городскими и сельскими поселениями. Следует иметь в виду, что ранее действовавшее законодательство таких различий не предусматривало – все поселения обладали равной компетенцией. На настоящий момент круг вопросов местного значения, отнесенных к компетенции сельских поселений, значительно уже компетенции городских поселений, в связи с чем применительно к сельским поселениям принято говорить о так называемой «усеченной компетенции». В то же время Федеральный закон № 136-ФЗ



предусмотрел, что «законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы из числа... вопросов местного значения городских поселений». Подобное усечение компетенции сельских поселений и, особенно, ничем не ограниченное, по существу, право перераспределения полномочий между различными уровнями публичной власти порождают проблему несоответствия состава имущества муниципальных образований (да и субъектов Российской Федерации) их компетенции, а следовательно, и возможность многократного применения процедур перераспределения и разграничения. Это, в свою очередь, не способствует стабильности имущественных отно-

помещения, предназначенные для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления поселений, работников муниципальных предприятий и учреждений (так называемое служебное жилье). В собственности же муниципальных районов могут находиться жилые помещения, предназначенные для исполнения делегированных государственных полномочий, собственное служебное жилье, а также жилье, предназначенное для обеспечения проживающих в сельских поселениях района малоимущих нуждающихся на условиях социального найма.

На практике же немалая часть лиц, проживающих в муниципальных квартирах, не может быть признана малоимущими (малообеспеченными) с точки зрения устанавливаемых нормативов. Соответственно, им мо-

лежащего исполнения полномочий органами местного самоуправления.

### Примечания

1. В частности, несколько позднее Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении № 540-О от 2 ноября 2006 г. отметил, что «конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований – Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

2. Здесь уместно сослаться на Определение Конституционного суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П, в котором Конституционный суд отметил, что требование свободного волеизъявления и добровольности распространяется как на передающую, так и на принимающую сторону, и подтвердил право принимающей стороны в процессе согласования позиции ставить вопрос о выделении средств на покрытие расходов, возникающих у нее в связи с принятием имущества. Несмотря на то что данная правовая позиция высказана в связи с процессом перераспределения, она в полной мере применима и к процессу разграничения.

3. В качестве примеров можно привести: Закон **Пермского края** от 16 мая 2011 г. № 768-ПК «О порядке разграничения имущества, находящегося в собственности муниципальных образований Пермского края»; Закон **Калужской области** от 5 июля 2006 г. № 228-ОЗ «О порядке решения вопросов о разграничении имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, расположенных на территории Калужской области» и т. д.

4. Довольно примечательный пример судебного спора о передаче муниципального имущества от городского поселения муниципальному району описан в статье: *Маркварт Э., Болдина Я.Л.* Делегирование полномочий органов местного самоуправления и передача имущества для их исполнения на муниципальном уровне: уроки одного судебного решения // Практика муниципального управления. – № 1 2015.

Резюмируя суть и результаты рассмотрения дела, авторы указывают, в частности:

«Во-первых, сам процесс передачи исполнения полномочий и, тем более, имущества от поселений к муниципальным районам не может

*С учетом принципа субсидиарности при разграничении объектов муниципальной собственности, могущих находиться в собственности районов и поселений, следует вначале рассматривать возможность наделения этим имуществом поселений*

шений и эффективности управления муниципальным имуществом.

Особую сложность у муниципальных образований часто вызывает разграничение муниципальной жилищной собственности. Здесь также действует общий принцип соответствия имущества (жилых помещений) по своему целевому назначению задачам соответствующего типа муниципального образования. На данный момент за городскими поселениями в этой сфере закреплены только два вопроса местного значения: обеспечение малоимущих нуждающихся жилыми помещениями на условиях социального найма и предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности. За сельскими поселениями на данный момент закреплено и вовсе только второе из перечисленных полномочий (в связи с сокращением полномочий, установленным Федеральным законом № 136-ФЗ). В соответствии со статьей 50 для этих целей в собственности поселений могут находиться соответствующие жилые помещения.

Кроме того, в собственности поселений могут находиться также жилые

жет быть предложено либо приватизировать квартиру (до тех пор, пока законодательство позволяет такую приватизацию), либо освободить ее в определенный срок. Возможно одностороннего расторжения договора муниципалитетом как наймодателем в случае отказа нанимателей от выполнения указанных действий представляется спорной, если это прямо не предусмотрено самим договором.

На практике же освободить жилые помещения «нецелевого назначения» невозможно. Кроме того, до сих пор нередко передаются целые многоквартирные дома с частными квартирами, что не соответствует ни логике, ни Жилищному кодексу Российской Федерации, ни Гражданскому кодексу Российской Федерации. При этом в составе домов нередко передается все жилье независимо от состава проживающих в нем граждан (малоимущие или нет). Хотя подобные действия представляются не соответствующими действующему законодательству, на практике они встречаются часто и порождают серьезные проблемы в части соблюдения принципа целевого назначения, процедур разграничения имущества и, в конечном счете, над-

## ЗА СТРОКОЙ ЗАКОНА

осуществляться в нарушение действующих норм российского законодательства. При этом особое значение имеют нормы Конституции Российской Федерации, гражданского законодательства, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно большую роль с точки зрения оценки легитимности (правомерности) действий сторон играют локальные нормативные акты, принятые в рамках действующего законодательства, а также правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации.

Во-вторых, процесс передачи исполнения полномочий от поселений районам ни в коем случае не должен выхолащивать суть местного самоуправления на поселенческом уровне. Поселения, которые в состоянии самостоятельно осуществлять те или иные полномочия, установленные законодательством и уставом, не вправе «избавляться» от них путем передачи муниципальным районам. Формальное соблюдение требований пункта 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ еще не является свидетельством правомерности передачи исполнения полномочий.

В-третьих, при установлении факта добровольности передачи имущества важную роль играет вопрос о том, кто инициирует процесс передачи. Если инициатива исходит от потенциального получателя имущества, то добровольность последующих действий оценивается достаточно критически. Кроме того, добровольность предполагает наличие согласия не только представительного органа, но и других органов, если в соответствии с действующим законодательством и локальными нормативными актами они обладают соответствующими полномочиями в сфере распоряжения муниципальным имуществом.

В-четвертых, в процессе передачи исполнения полномочий и имущества не должны нарушаться права лиц, обладающих вещными правами на это имущество – в частности, правами оперативного управления или хозяйственного ведения. Изъятие у них имущества в нарушение норм гражданского законодательства признается недопустимым.

Наконец, в-пятых, в данном деле выпукло видно несовершенство целого ряда норм российского законодательства о местном самоуправлении. В частности, это касается крайне неудачных формулировок вопросов местного значения в Федеральном за-

коне № 131-ФЗ, нередко относящем один и тот же вопрос местного значения к компетенции муниципальных образований различных типов, а также не устанавливающим ограничений по передаче исполнения полномочий между такими муниципальными образованиями. То же самое можно сказать и о вызывающих существенные сомнения нормах законодательства (федеральные законы № 122-ФЗ,

131-ФЗ), предусматривающих возможность безвозмездной передачи имущества между муниципальными образованиями. Необходимость корректировки соответствующих норм законодательства о местном самоуправлении, на наш взгляд, более чем очевидна; прокомментированное здесь решение суда является наглядной иллюстрацией данного утверждения».



*В ноябре в Вологде стартовала пилотная программа ВШГУ «Эффективное управление муниципальным образованием»*



*Эмиль МАРКВАРТ выступает перед московскими слушателями ВШГУ*

**Роман ПЕТУХОВ**, к.ю.н.,  
ведущий научный сотрудник  
**Елена ЛУЦЕНКО**, аналитик

Центр поддержки и сопровождения  
органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС

## Возможность участия депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления в управлении организациями межмуниципального сотрудничества

в свете принятия новых антикоррупционных ограничений

**Д**войственная природа местного самоуправления и неоднозначность правового статуса многих его институтов нередко приводят к коллизии между Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и нормами других отраслевых законов. Одним из примеров такой коллизии является рассматриваемое ниже противоречие между антикоррупционными ограничениями и нормами, регулирующими деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и единого общероссийского объединения муниципальных образований.

Суть коллизии заключается в том, что после вступления 1 января 2015 года в силу Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» (далее – Федеральный закон № 431-ФЗ) возникло формальное препятствие для участия глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в деятельности органов управления организаций межмуниципального сотрудничества. В свою очередь, без участия полномочных представителей органов местного самоуправления существование ассоциативных структур становится бессмысленным, так как их основной целью являются выявление, выражение и защита общих интересов муниципальных образований.

Новая редакция пункта 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ поставила под вопрос возможность участия представителей органов местного самоуправления в управлении советами муниципальных образований, Общероссийским конгрессом муниципальных образований и иными ассоциациями (союзами)



**Когда номер готовился в печать, в редакцию пришел вопрос, вынесенный в заголовок статьи. «МВ» попросил экспертов ВШГУ Романа Петухова и Елену Луценко разъяснить читателям коллизию законодательства.**



муниципальных образований. Согласно этой норме осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборных органов и выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Напрямую ограничение, установленное пунктом 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, организаций межмуниципального сотрудничества не касается. Однако, ввиду того что понятие «хозяйствующий субъект» в действующем российском законодательстве не имеет однозначного и универсального определения [1], правоприменители могут трактовать его самым широким образом, рассматривая в качестве хозяйствующих субъектов любые юридические лица (как коммерческие, так и некоммерческие), а также индивидуальных предпринимателей. Учитывая, что организации межмуниципального сотрудничества, в том числе советы муниципальных образований, по своему организационно-правовому статусу являются некоммерческими организациями, формально они также могут быть отнесены к числу хозяйствующих субъектов.

Следует отметить, что запрет на участие депутатов и выборных должностных лиц в управлении хозяйс-

твующими субъектами имел место и до внесения Федеральным законом № 431-ФЗ изменений в пункт 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако, предыдущая редакция этой нормы оставляла возможность для толкования понятия «хозяйствующий субъект» в узком смысле, то есть как организации, занимающейся коммерческой деятельностью. Допустимость такого определения вытекает из следующего:

*Возможность участия уполномоченного представителя муниципального образования в органах управления организаций межмуниципального сотрудничества может быть предусмотрена в правовом акте представительного органа местного самоуправления. Однако принятие такого акта лишь отчасти решит проблему, так как без внесения в федеральное законодательство указанной в статье оговорки этот документ не будет иметь под собой необходимой правовой основы*

1. Во-первых, из самой формулировки запрета, установленного пунктом 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, следует необходимость наличия системной связи между запрещенной для должностных лиц предпринимательской деятельностью и участием в управлении хозяйствующим субъектом. Например, Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П обращает внимание на то, что при оценке оплачиваемой деятельности как не совместимой с соответствующим публичным статусом необходимо учитывать, в том числе, такие установленные гражданским законодательством критерии, как самостоятельность, рисковый характер, систематичность, предмет этой деятельности и юридические основания ее осуществления, возможность конфликта частных интересов лица, для которого устанавливаются соответствующие ограничения, и публичных интересов.

2. Во-вторых, вывод о возможности узкого толкования понятия «хозяйствующий субъект» мог быть сделан из анализа аналогичной по своей антикоррупционной направленности сути формулировки пункта «в» части 1 статьи 4 Федерального закона от 8 июня 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Фе-

дерального собрания Российской Федерации», предусматривающей досрочное прекращение полномочий члена Совета Федерации или депутата Госдумы России в случае его вхождения в состав органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации.

Однако, после закрепления в пункте 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ перечня организаций, участие в управлении которыми

допустимо для депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, узкая трактовка термина «хозяйствующий субъект» применительно к антикоррупционным ограничениям стала необоснованной, так как в число исключений были как раз включены некоммерческие организации и общественные объединения, деятельность которых, как правило, не имеет коммерческого характера.

Таким образом, на данный момент имеются все основания полагать, что вхождение осуществляющих свои полномочия на постоянной основе депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в органы управления организаций межмуниципального сотрудничества может быть формально квалифицировано как нарушение ограничения, установленного пунктом 2 части 7 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

Следует отметить, что сделанный выше вывод в целом подтверждается и позицией, изложенной в письме председателя Комитета Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В.Б. Кидяева [2]. По мнению профильного Комитета, для корректного выхода из описанной коллизии необходимо внести в федеральное законодательство

специальную оговорку, включающую советы муниципальных образований, Общероссийский конгресс муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований в перечень организаций, участие в управлении которыми допустимо для депутатов и должностных лиц местного самоуправления. Комитет считает, что до момента внесения такой поправки проблема может быть частично решена за счет принятия муниципального правового акта, содержащего поручение соответствующему депутату или выборному должностному лицу участвовать в управлении организацией межмуниципального сотрудничества.

Как представляется, возможность участия уполномоченного представителя муниципального образования (главы муниципального образования, председателя представительного органа, главы местной администрации по контракту и т.п.) в органах управления совета муниципального образования субъекта Российской Федерации, Общероссийского конгресса муниципальных образований или иного объединения муниципальных образований может быть предусмотрена в правовом акте представительного органа местного самоуправления, определяющем в соответствии с пунктом 7 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ порядок участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества. Однако повторимся, что принятие такого муниципального правового акта лишь отчасти решит рассматриваемую проблему, так как без внесения в федеральное законодательство вышеуказанной оговорки этот документ не будет иметь под собой необходимой правовой основы.

#### Примечания

1. Определение понятия «хозяйствующий субъект» дано только в нормах Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Согласно пункту 5 статьи 4 Закона хозяйствующим субъектом является коммерческая или некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

2. См.: Комитет Госдумы России по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об участии представителей органов местного самоуправления в органах управления советов муниципальных образований // Муниципальная Россия. – № 2 (58) 2015. – С. 60–62.

1945 - 2015



# ГАЗЕТЫ ЖУРНАЛЫ

ПОДПИСКА НА РОССИЙСКИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ИЗДАНИЯ

# 2015

Второе полугодие



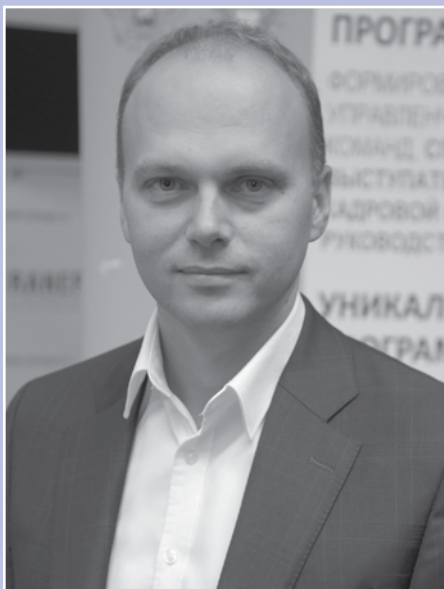
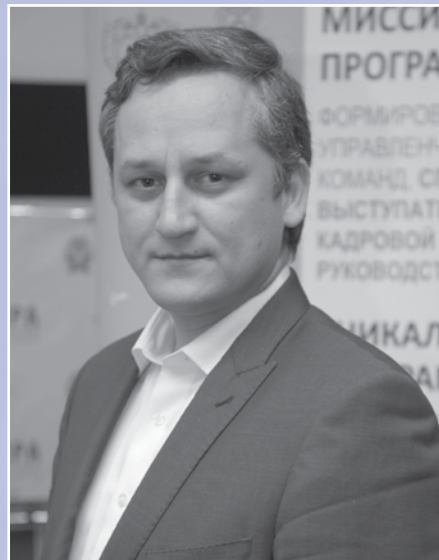
Агентство «РОСПЕЧАТЬ»<sup>®</sup>



**Дмитрий ШАПОВАЛ**, заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

«Прежде всего обучение в ВШГУ дало мне повышение личных компетенций, навыков, уверенность в защите своей позиции. Второе – глубокое понимание проблематики, обучение реальным инструментам управления проектами. Мы на курсах любое дело рассматривали с точки зрения проектного метода управления. В органах государственной власти сегодня это не так широко внедрено. Здесь же мы поняли, что в управлении государством есть текущие процессы, а есть задачи, где самый эффективный способ – управлять проектом. Но для этого нужны подготовленные кадры. Мы познакомимся с экспертами, сами попробовали себя в роли преподавателей. Это и есть человеческий капитал, который завтра будет реализовывать то, чему мы сегодня учимся.

Начиная с третьего модуля, я поймал себя на мысли, что в своем регионе мне было бы намного комфортнее работать в среде, в которой мои коллеги и подчиненные владели бы навыками постановки задачи, определения ресурсной базы, выстраивания сроков, оценки рисков. Наверное, моя будущая цель – обучить свою команду этим инструментам. Поэтому ХМАО подписал соглашение с РАНХиГС, и теперь эти образовательные модули мы хотим провести на региональном уровне».



**Алексей БЕСПРОЗВАННЫХ**, заместитель председателя правительства Воронежской области

«Конструкция программы была сделана очень удачно, и вообще хорошо, что РАНХиГС использует современные практики. Обучение с отрывом от работы позволяет полностью погрузиться в учебу, в экспертную деятельность и подготовку проектов. Очень важен коллектив: коллеги, с которыми мы здесь познакомимся и которые вошли в кадровый резерв под патронажем Президента России, – это профессиональные, опытные люди. Очень хорошо, что мы через общение пополняем свой опыт. Во-вторых, важны эксперты, которые перед нами выступают. Это руководители подразделений Правительства России, крупных компаний, партий, которые высказывали свое экспертное мнение.

В целом здесь есть возможность получить ту информацию, которую мы не видим в своей работе, и мы этим активно пользуемся. Я думаю, это самая важная часть программы. И очень важно, что у слушателей есть возможность сделать проект вне зависимости от того, каким направлением они занимаются. Причем это должен быть важный, ценный проект, «готовый» к внедрению на уровне региона, страны, макрорегиона».

**Александр ГРЕБЕНЩИКОВ**, первый заместитель губернатора Ростовской области

«Сейчас каждый день появляется столько новой информации, что учиться просто необходимо независимо от возраста и должности. Мир меняется очень динамично. В России за два года изменилось многое. Например, в связи с присоединением Крыма переписываются стратегии. А в ВШГУ дают именно азы формирования стратегий, всей цепочки программных управленческих документов. Я считаю, что для региональных управленцев это вообще тема номер один. Мы все должны понимать, как это формируется, движется... Но на наших курсах учатся и муниципалы – для них это вообще крайне важно. Не каждый представитель органов местного самоуправления в своей работе может поучаствовать в процессе формирования программы от начала и до конца. А в ВШГУ действительно дают такие знания, опыт, раскрывают перспективу. Ну и, конечно, очень полезно услышать мнение и политиков, и руководителей высокого уровня: здесь преподают представители МИДа, Минфина, Минэкономики России. Их выступления позволяют делать заключения на ближнюю перспективу. Поэтому больше такого нигде не услышишь».



**Участники программы ВШГУ подготовки и переподготовки высшего резерва управленческих кадров**



**Методика**

**Елена Агапова**

**Функции и обязанности контрактного управляющего.**  
Муниципальные закупки: от планирования до электронных торгов.

**СТР. 47–53**



**Социальная сфера**

**Нинель Хан  
Михаил Чесноков**

**Президентская программа подготовки  
управленческих кадров для медицины и образования:**  
задачи, итоги, проекты.

**СТР. 56–59**



**Обучение  
в сфере закупок**

**Сетевые программы  
подготовки в сфере  
здравоохранения  
и образования**





## Обучение в сфере закупок

Центр развития  
конкурентной политики  
и государственного заказа

Сайт:

<http://goszakaz.ranepa.ru>

Директор –  
**Елена Викторовна АГАПОВА**  
кандидат экономических наук,  
член Экспертного совета  
по контрактным отношениям  
при Минэкономике России

Центр развития конкурентной политики и государственного заказа осуществляет реализацию дополнительных образовательных программ по вопросам закупочной деятельности и проведения торгов в соответствии с федеральными законами: от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» – с последующей выдачей удостоверения о повышении квалификации.

**Миссия.** Создание квалифицированного форума для широкого и профессионального обсуждения актуальных вопросов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Подготовка специалистов в сфере закупок в соответствии с разработанными профессиональными стандартами в сфере закупок.

### Задачи

- Подготовка специалистов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд с учетом стандартов профессиональной подготовки, аттестации и методических рекомендаций Минэкономразвития России от 12 марта 2015 года.

- Создание и регулярное обновление учебно-методических и информационных материалов для обучения слушателей и использования в практической деятельности.

- Развитие и расширение профессиональной среды и обсуждение актуальных профессиональных вопросов, обмен опытом и выработка предложений по развитию деятельности в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

### Основные направления деятельности

- Реализация образовательных программ в сфере закупок и конкурентной политики.

- Организация и проведение информационно-консультационных семинаров, конференций, форумов в сфере закупок и конкурентной политики.

- Корпоративное обучение в сфере закупок и конкурентной политики.

- Прикладные научные исследования и экспертно-консультационная деятельность в сфере закупок и конкурентной политики.

- Научное сопровождение законодательной деятельности и законодательных инициатив в сфере закупок и конкурентной политики.

В качестве *спикеров и преподавателей* по образовательным программам и мероприятиям приглашаются ведущие российские и международные эксперты, государственные де-

ятели, представители федеральных органов власти, члены Общественной палаты Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации, руководители крупнейших отечественных корпораций, известные ученые.

**Форма обучения и виды занятий.** Обучение по программам повышения квалификации проводятся в очной, очно-заочной, очной (вечерней), заочной (с применением дистанционных технологий) формах и включают лекции, практические занятия, «круглые столы», деловые игры, case study, мастер-классы, тренинги, вебинары, конференции с он-лайн трансляцией по филиальной сети академии.

### Программы повышения квалификации, предлагаемые центром

1. «Управление государственными и муниципальными закупками для руководителей – председателей комиссий» – 144 академических часа.

2. «Управление государственными и муниципальными закупками» – 120 академических часов.

3. «Управление закупками в контрактной системе» – 108 академических часов.

4. «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» – 40 академических часов.

5. «Практические вопросы применения законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд» – 16 академических часов.

**Корпоративное обучение.** Основным преимуществом корпоративного обучения является индивидуальный подход к заказчику, возможность адаптации образовательных программ, семинаров, тренингов под требования и специфику организации:

- Выстраивание программы обучения с учетом потребностей заказчика: составление учебных модулей в целях расширения и углубления знаний сотрудников.

- Подбор удобной формы обучения: очной, очно-заочной, очной (вечерней), заочной (с применением дистанционных технологий).

- Составление гибкого графика обучения, позволяющего сократить отрыв сотрудника от службы.

Центр поможет в кратчайшие сроки повысить профессиональную компетенцию сотрудников в соответствии с поставленными задачами.

**Экспертно-консультационная деятельность и прикладные научные исследования** в сфере закупок и конкурентной политики. Центр организует специализированную помощь в проведении и участии в закупочных процедурах, оказывает услуги по вопросам подготовки документов для участия в конкурентных процедурах, торгах на заключение государственного или муниципального контракта.



**Елена АГАПОВА**, к.э.н.,  
директор Центра развития конкурентной политики  
и государственного заказа ВШГУ РАНХиГС

## Реализация принципа профессионализма в контрактной службе заказчика:

**что должен знать контрактный управляющий**

**Р**аботники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование в сфере закупок или дополнительное профессиональное образование в данной сфере. На практике в перечень требований к кандидатам, претендующим на замещение должностей контрактного управляющего или сотрудника контрактной службы заказчика среди прочего включают следующие знания и умения:

- опыт по разработке конкурсной (аукционной) документации;
- опыт в разработке технических заданий на закупку товаров, работ, услуг; знание Единой автоматизированной информационной системы торгов города Москвы (ЕАИСТ);
- опыт размещения информации на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru);
- знание Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] и основ гражданского и бюджетного законодательства.



С 1 января 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), который определил необходимость создания контрактной службы заказчика в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента). При этом указанный типовой регламент утвержден федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.



**В сентябре 2015 года Минтруд России утвердил профессиональные стандарты для работников в сфере государственных и муниципальных закупок. Эти стандарты были разработаны Центром развития конкурентной политики и государственного заказа ВШГУ РАНХиГС. В публикуемой статье директор центра Елена Агапова описывает базовые сведения, необходимые работнику контрактной службы.**

Данным регламентом не определены часть методических вопросов при разработке моделей организации контрактных служб у различных видов заказчика, а также объем документооборота, необходимого для работы этих служб, поскольку создание контрактной службы является новой организационной формой для российского законодательства.

Согласно положениям Федерального закона № 44-ФЗ в контрактную службу должны входить сотрудники из разных структурных подразделений, также может быть выделено *обособленное структурное подразделение*. Функционал контрактного управляющего должен включать в себя все функции и полномочия, перечисленные в части 4 статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ. Контрактный управляющий обязан:

- в случае необходимости на стадии планирования закупок проводить консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- осуществлять подготовку извещений о проведении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовку и направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами;
- размещать в единой информационной системе перечисленные выше документы с соблюдением сроков, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ;
- организовывать конкурентные процедуры закупок;
- обеспечивать заключение контрактов по итогам закупок;

## МЕТОДИКА

- участвовать в рассмотрении дел об обжаловании результатов закупок;

- осуществлять подготовку материалов для выполнения претензионной работы.

В соответствии со статьей 114 Федерального закона № 44-ФЗ с 1 января 2015 года к обязанностям контрактного управляющего были добавлены:

- разработка плана закупок и плана графика;

- подготовка изменений для внесения в план закупок и в план-график;

- размещение в единой информационной системе перечисленных выше документов с соблюдением сроков, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ.

- объем финансового обеспечения для осуществления закупки;

- сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;

- обоснование закупки.

Наряду с этим должна содержаться информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования); а также информа-

ской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг» [2].

**Обоснование закупок** осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика и заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, определенным с учетом положений статьи 13 Федерального закона № 44-ФЗ (в том числе муниципальным правовым актам), а также законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам о контрактной системе в сфере закупок.

При формировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки. При формировании *плана-графика* обоснованию подлежат начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке, установленном статьей 22 Федерального закона № 44-ФЗ и способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с главой 3 данного Закона, в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита и контроля в сфере закупок. В случае признания планируемой закупки необоснованной органы контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Федерального закона № 44-ФЗ.

**Нормирование закупок.** Под *нормированием* в сфере закупок понимается установление требований ккупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения). Под *требованиями* ккупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации. Правительство Российс-

*До 2016 года профессиональный стандарт является документом рекомендательного характера.*

*Он может применяться работодателями при разработке должностных инструкций, организации обучения и аттестации работников, присвоении тарифных разрядов и т.п.*

*Следовательно, профессиональные стандарты являются нормативными правовыми актами, перечисляющими базовые требования к квалификации и компетенции работника...*

**Планирование закупок.** Планирование закупок осуществляется исходя из определенных целей осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков. *Планы закупок* формируются заказчиками исходя из целей осуществления закупок с учетом установленных требований ккупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций муниципальных органов. *Планирование закупок* осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков.

В *планы закупок* включаются:

- идентификационный код закупки;

- цель осуществления закупки;

- наименование объекта и (или) наименования объектов закупки;

ция об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги.

Требования к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1043 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 29 октября 2014 г. № 1113). Требования к форме планов-графиков и порядок их размещения в единой информационной системе установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российс-

кой Федерации устанавливает общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд, в том числе:

1) общие требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения;

2) общие правила определения требований к закупаемым заказчиком отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения).

**Обоснование начальной (максимальной) цены контракта.** Начальная (максимальная) цена контракта и – в предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ случаях – цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

*Метод сопоставимых рыночных цен* (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Использование иных методов допускается только в случаях, предусмотренных частями 7–11 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ.

**Конкурентные процедуры закупок.** Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются:

- конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);
- аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион);
- запрос котировок;
- запрос предложений.

Наряду с этим допускается осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Остановимся более подробно на всех способах закупок.

При осуществлении закупки путем проведения конкурса или закрытого аукциона могут выделяться лоты, в отношении которых отдельно указываются объект закупки, начальная (максимальная) цена контракта и ее обоснование, сроки и иные условия поставки товара, выполнения работы или оказания услуги. Участник закупки подает заявку на участие в конкурсе или аукционе в отношении определенного лота. В отношении каждого лота заключается отдельный контракт.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта. При открытом конкурсе информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Под *аукционом в электронной форме (электронным аукционом)* понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 2019-р [3]), либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, за исключением случаев закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у

единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований Федерального закона № 44-ФЗ. Включение товаров, работ, услуг в указанные перечни осуществляется в случае одновременного выполнения следующих условий:

1) существует возможность сформулировать подробное и точное описание объекта закупки;

2) критерии определения победителя такого аукциона имеют количественную и денежную оценку;

3) заказчик имеет право осуществлять путем проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включенных в указанные перечни.

Проведение электронного аукциона обеспечивается электронной торговой площадкой в сети Интернет, на которой проводятся электронные аукционы. Оператором электронной площадки является юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, государственная регистрация которого осуществлена на территории Российской Федерации, которое владеет электронной площадкой, необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивает проведение таких аукционов в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Правительством Российской Федерации устанавливаются порядок и условия отбора операторов электронных площадок и определяется перечень таких операторов. Функционирование электронных площадок осуществляется в соответствии с едиными требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. В настоящее время функционируют пять электронных торговых площадок:

- ОАО «Сбербанк-АСТ» <http://sberbank-ast.ru>;
- ОАО «ЕЭТП» <http://etp.roseltorg.ru>;
- ООО «РТС-тендер» <http://rts-tender.ru>;
- ГУП «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан» <http://etp.zakazrf.ru>;
- ЗАО «Электронные торговые системы» <http://etp-micex.ru>

При определении конкурентной процедуры проведения закупки заказчику важно не забывать об *антидемпинговых мерах* при проведении конкурса и аукциона, которые

предусмотрены законодательством. Так, если при начальной цене контракта более 15 миллионов рублей участник закупки, с которым заключается контракт, предложил цену контракта, которая на 25 и более процентов ниже начальной цены, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в полуторном (по отношению к объявленному в конкурсной документации) размере, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). По контрактам с начальной ценой менее 15 миллионов рублей с участником закупки, предложившим цену контракта, которая на 25 и более процентов ниже начальной цены, контракт заключается только после предоставления обеспечения исполнения контракта в полуторном (по отношению к объявленному в конкурсной документации) размере или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки. Законодательством определено, что именно следует считать информацией, подтверждающей добросовестность поставщика.

живший наиболее низкую цену контракта.

*Закупка у единственного поставщика* (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком только в случаях, предусмотренных статьей 93 Федерального закона № 44-ФЗ (на сентябрь 2015 года законодательством предусмотрено 45 оснований заключения контрактов с единственным поставщиком). Порядок закупки у единственного поставщика подробно регламентируется нормами статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Чтобы осуществить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик обязан обосновать в документально оформленном отчете невозможность или нецелесообразность использования иных способов закупки, а также цену контракта и иные существенные условия контракта. Федеральным законом № 44-ФЗ установлены исключения из данного правила (пункты 1, 2, 4, 5, 7, 8, 15, 16, 19–21, 24–26, 28, 29, 33, 36, 42 части 1 статьи 93).

По итогам проведения процедуры торгов и определения победителя заказчик обязан согласно статье 3 Фе-

ментальные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в реестр контрактов не включается информация о контрактах, заключенных в соответствии с пунктами 4, 5 и 23 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ). А именно должна быть направлена следующая информация:

- наименование заказчика;
- источник финансирования;
- способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- дата подведения результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и реквизиты документа, подтверждающего основание заключения контракта;
- дата заключения контракта;
- объект закупки, цена контракта и срок его исполнения, цена единицы товара, работы или услуги;
- наименование страны происхождения или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта;

● наименование, фирменное наименование (при наличии), место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства (для физического лица), идентификационный номер налогоплательщика поставщика (подрядчика, исполнителя) или для иностранного лица в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства аналог идентификационного номера налогоплательщика поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением информации о физическом лице – поставщике культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофондов и аналогичных фондов;

- копия заключенного контракта, подписанная усиленной электронной подписью заказчика;
- идентификационный код закупки (с 1 января 2017 года);
- решение врачебной комиссии, предусмотренное пунктом 7 части 2 статьи 83 и пунктом 28 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Согласно пункту 12 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения,

*Работник контрактной службы, обладающий достаточным уровнем квалификации в области действующего до вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ законодательства, признается способным осуществлять деятельность, в том числе и по нормам данного Закона. Такая позиция при формировании нормативного правового акта может быть признана оптимальной, так как позволяет обеспечить преемственность кадрового состава заказчика*

Существуют другие виды процедуры закупки: запрос котировок, запрос предложений и осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Под *запросом котировок* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок, и победителем запроса котировок признается участник закупки, предло-

дерального закона № 44-ФЗ заключить муниципальный контракт. Это договор, заключенный от имени Российской Федерации муниципальным заказчиком в целях обеспечения соответствующих муниципальных нужд.

Далее согласно части 3 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ в течение трех рабочих дней с даты заключения контракта заказчик направляет указанную в пунктах 1–7, 9, 12 и 14 части 2 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ информацию в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правопри-

составляющие государственную тайну» [4] в целях ведения реестра контрактов заказчик формирует и направляет соответствующую информацию в Федеральное казначейство [5].



При создании контрактной службы заказчика может возникнуть много вопросов. Наиболее значимой проблемой организации контрактной службы являются **особенности трудового, бюджетного и административного законодательства Российской Федерации.**

Так, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании» [6] в Трудовой кодекс Российской Федерации внесена статья 195.1 «Понятия квалификации работника, профессионального стандарта».

Согласно данному нормативному акту *квалификация работника* определяется как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника, а профессиональный стандарт – как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности. Кроме того, в развитие системы профессиональных стандартов Правительством Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23 принято постановление «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» [7].

Работы по формированию профессиональных стандартов осуществляются таким образом, что главными разработчиками являются работодатели, которые подают заявки от профессионального сообщества на подготовку специализированных профессиональных стандартов.

При этом необходимо учитывать, что согласно действующему законодательству до 2016 года профессиональный стандарт является документом рекомендательного характера. Профессиональный стандарт может применяться работодателями при разработке должностных инструкций и при организации обучения и аттестации работников, присвоении тарифных разрядов, а также при формировании систем оплаты труда с учетом особенностей сферы деятельности организации. Следовательно, профессиональные стандарты являются нормативными правовыми акта-

ми, перечисляющими базовые требования к квалификации и компетенции работника, необходимые для выполнения обязанностей по конкретной должности (профессии).

тва и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Сложность разработки данных стандартов заключалась в определении компетенции соответствующей

*Рекомендуется включить в трудовой договор контрактного управляющего все существенные условия, предусмотренные статьей 57 Трудового кодекса Российской Федерации. Необходимым также является заключение дополнительных соглашений сотрудниками, состоящими в штате, переводимыми на должности контрактных управляющих (сотрудников контрактных служб)*

Функции профессиональных стандартов ранее выполняли квалификационные справочники, к которым в первую очередь следует отнести Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих и Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих. При этом ключевой задачей создания профессиональных стандартов является необходимость замещения существующего подхода к формированию организационной структуры хозяйствующих субъектов, формируемого по тарифно-квалификационному типу к формированию деятельности структуры организации.

Согласно утвержденным планам Министерства труда и социального развития Российской Федерации до 2018 года планируется рассмотреть и принять около 800 профессиональных стандартов, в том числе и для деятельности в области государственных закупок. Так, по оценкам экспертов, в данной деятельности прямо или косвенно задействовано 900 тысяч сотрудников.

10 сентября 2015 года утверждены профессиональные стандарты «*Специалист в сфере закупок*» (Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации № 625н) и «*Эксперт в сфере закупок*» (Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации № 626н), разработанные в нашем Центре развития конкурентной политики и государственного заказа Российской академии народного хозяй-

щего работника, который исходя из функционала должен обладать совокупностью знаний, умений, навыков в различных областях системы государственного и муниципального управления, знать основы юриспруденции, ценообразования и товароведения.

Данный профессиональный стандарт подробно определяет трудовые функции работника, участвующего в деятельности по управлению закупками для обеспечения государственных, муниципальных и корпоративных нужд. В стандарте, например, для обеспечения собственных закупочных нужд предусматриваются следующие виды должностей: начальник (руководитель) отдела (департамента), заместитель руководителя подразделения, сотрудник подразделения (службы), специалист по закупкам, консультант по закупкам, специалист-эксперт по закупкам.

В описание трудовых функций соответствующих специалистов включены функции, определенные Федеральным законом № 44-ФЗ и указанными выше приказами, но на данный момент отсутствует функция по составлению технического задания (описание объекта закупки). Такой подход может означать ее передачу специалисту, инициировавшему закупку и имеющему детальное представление о специфике закупаемых товаров, работ, услуг.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [8] после утверждения профессиональных стандартов образовательные учреждения

должны будут привести в соответствие образовательные программы профессионального обучения. При этом порядок разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов, а также установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в Едином тарифно-квалификационном справочнике работ и профессий рабочих, Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащихся в профессиональных стандартах, устанавливается Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

в) оценивать работника на соответствие квалификационным характеристикам должности;

г) обеспечить широкий доступ к информации о должностях.

Целями разработки профессиональных стандартов для работников сферы закупок являлись:

а) управление качеством труда;

б) управление персоналом;

в) планирование карьеры;

г) разработка программ обучения.

Внедрение профессиональных стандартов позволит провести оценку профессиональных качеств действующих сотрудников контрактных служб и комиссий, даст толчок к дальнейшему развитию системы подготовки и оценки профессиональных качеств кадров государственной службы.

печить преемственность кадрового состава заказчика.

Таким образом, для формирования контрактной службы как отдельного структурного подразделения необходимо не только внести изменения в штатное расписание органов власти как заказчиков, так и бюджетных учреждений, выступающих в роли заказчиков, но и применять профессиональные стандарты, которые позволят на основе определенных в них компетенций определить обязанности как руководителя, так и работников контрактной службы. Это требует *трансформации системы работы в области государственных закупок государственных и муниципальных заказчиков* и становится возможным при условии изменения не только организационных нормативно-правовых актов, но и принципов бюджетного финансирования для увеличения расходов на оплату труда работников сформированного структурного подразделения, что не соответствует бюджетной политике Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

При этом указанный подход к созданию контрактной службы поможет осуществить реализацию тех целей, которые определены Федеральным законом № 44-ФЗ, а именно: обеспечение прозрачности, результативности, эффективности, гласности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

*Принцип профессионализма* деятельности в области государственных закупок был впервые закреплен в законодательстве о контрактной системе в связи с принятием Федерального закона № 44-ФЗ и нормативных правовых актов, реализующих эти положения. Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает осуществление деятельности в области государственных закупок на профессиональной основе деятельности заказчика с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих как теоретическими знаниями, так и сформированными навыками в сфере закупок. Следует отметить, что в данном контексте профессионализм определяют как особое свойство человека, которое подразумевает систематическое, эффективное и надежное выполнение сложной (профессиональной) деятельности.

Указанный принцип профессионализма при осуществлении кадрового обеспечения в сфере государственных закупок присутствовал также и в нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в области государственных закупок ранее, од-

*Сегодня функционируют пять электронных торговых площадок: ОАО «Сбербанк-АСТ», «ЕЭТП», ООО «РТС-тендер», Агентство по государственному заказу Республики Татарстан и ЗАО «Электронные торговые системы»*

Появление профессиональных стандартов в сфере закупок позволит организовать деятельность, направленную на качество и эффективность. Однако хотя профессиональные стандарты разрабатываются как инструменты повышения качества и эффективности профессиональной деятельности, но для того, чтобы они «заработали», необходима продуманная система мероприятий по внедрению: подготовка руководителей и специалистов кадровых служб, разработчиков образовательных стандартов и программ, обсуждение нюансов использования стандартов в профессиональном сообществе, разработка методических документов, организация массового повышения квалификации, процедур сертификации на соответствие профессиональному стандарту и аттестации на соответствии должности, с возможностью «перезачета» результатов сертификации в процедуре аттестации.

С помощью разработанных профессиональных стандартов возможно решать следующие задачи:

а) описывать должность и квалификационные характеристики;

б) разрабатывать на их основе программы обучения;

Следует отметить, что в соответствии с частью 6 статьи 36 Федерального закона № 44-ФЗ определяется обязанность наличия у работников контрактной службы, а также контрактного управляющего *высшего или дополнительного профессионального образования в сфере закупок*. При этом частью 23 статьи 112 устанавливается, что до 1 января 2017 года работником контрактной службы или контрактным управляющим может быть лицо, имеющее профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, работник контрактной службы, который обладает достаточным уровнем квалификации в области действующего до вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ законодательства, признается способным осуществлять деятельность, в том числе и по нормам данного Закона. Такая позиция при формировании нормативного правового акта может быть признана оптимальной, так как позволяет обес-

нако он относился только к действию закупочных комиссий.

Несмотря на существующие ограничения, назначение контрактных управляющих существенным образом повысило эффективность осуществления государственных закупок для заказчиков, объем закупок которых составляет менее 100 миллионов рублей в год. При этом должность контрактного управляющего возлагается в большинстве случаев на специалиста, осуществляющего экономический или юридический функционал. Практика реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ, несмотря на все существующие ограничения, будет способствовать реализации принципа профессионализма, эффективности, результативности закупок для государственных и муниципальных нужд и обеспечит последовательный переход к более эффективным практикам реализации контрактных отношений на ближайшую перспективу.

Таким образом, определенный Федеральным законом № 44-ФЗ принцип профессионализма заказчиков может быть реализован посредством создания системы контрактной службы или, в случае если годовой объем государственных закупок превышает 100 миллионов рублей, – назначения контрактного управляющего. Возможность системной реализации этого принципа зависит от нескольких факторов, к которым относятся:

- обоснованный выбор модели организации контрактной службы с учетом специфики закупок, кадрового обеспечения и порядка взаимодействия структурных подразделений заказчика между собой;

- создание нормативно-правовой базы в области трудового законодательства и создание нормативной базы документооборота, связанного с организацией контрактных отношений в государственных закупках.

Формами реализации норм федерального законодательства с целью реализации принципа профессионализма должны – по отношению к контрактным службам – стать практические рекомендации, содержащие алгоритмы моделирования таких структурных преобразований, как в системах государственного и муниципального управления.

Принцип профессионализма в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, провозглашенный в статье 9 Федерального закона № 44-ФЗ, обязал государственных и муниципальных заказчиков принять меры по повышению уровня

квалификации и профессионального образования должностных лиц. Однако квалификационные требования к контрактным управляющим и сотрудникам контрактных служб, как и их функциональные обязанности, Федеральным законом № 44-ФЗ напрямую не установлены. В отсутствие четкого нормативно-правового регулирования функционала должностных лиц государственного заказчика на практике сложилось несколько подходов, позволяющих решить наиболее сложные проблемы, с которыми сталкиваются государственные заказчики при формировании контрактной службы или назначении контрактного управляющего.

Среди вопросов, не урегулированных законодательно, – установление квалификационных требований к контрактным управляющим, создание должностной инструкции контрактного управляющего (специалиста контрактной службы), разработка регламента взаимодействия контрактного управляющего и структурных подразделений заказчика.

**Квалификационные требования** к должностям «контрактный управляющий» и «специалист контрактной службы»: при назначении контрактного управляющего крайне важно, чтобы профессиональная компетенция этих сотрудников была максимально высока, так как «перечень полномочий, вверенных контрактному управляющему, их значимость и объем, а также персональная ответственность, безусловно, свидетельствуют о том, что эту работу возможно доверить исключительно специалисту достаточно высокой квалификации, имеющему опыт и специальные знания в сфере закупок».

**Разработка должностной инструкции**, трудового договора или дополнительного соглашения к трудовому договору. Процесс разработки локальных нормативных актов, регулирующих обязанности сотрудников контрактной службы и контрактного управляющего, не регулируется специальными нормами законодательства. Рекомендуется включить в трудовой договор контрактного управляющего все существенные условия, предусмотренные в статье 57 Трудового кодекса Российской Федерации [9]. Необходимым является также заключение дополнительных соглашений сотрудниками, состоящими в штате, переводимыми на должности контрактных управляющих (сотрудников контрактных служб).

## Примечания

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключаемых с заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну».

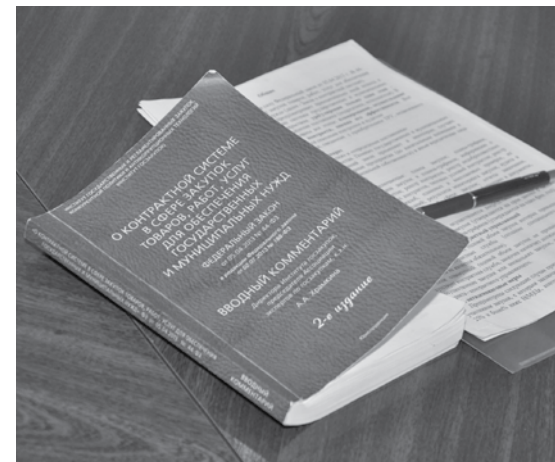
5. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: Учебное пособие.

6. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании».

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов».

8. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

9. Трудовой кодекс Российской Федерации.



## Сетевые программы подготовки в сфере здравоохранения и образования

Научно-образовательный центр федеральных и региональных программ

Сайт:  
<http://prog.rane.ru>

Директор –  
Михаил Александрович  
ЧЕСНОКОВ

**В** сфере здравоохранения и образования в настоящее время сложилась острая нехватка квалифицированных управленцев, что без дополнительных усилий в сфере подготовки кадров не позволит обеспечить реализацию модернизационных процессов и эффективное вложение направляемых на эти цели ресурсов для получения высокого качества услуг, предоставляемых населению.

В связи с тем что региональные программы модернизации региональных систем здравоохранения и общего образования субъектов Российской Федерации приняты и начата их реализация, необходимо в кратчайшие сроки осуществить подготовку управленческих кадров. На решение указанной задачи направлена программа «Подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения и образования (2011–2014 годы)». В настоящее время действие программы продлено до 2018 года, а с 2015 года в нее включена также подготовка кадров для сферы культуры.

Обучение в рамках данной программы ведется на основе специально разработанных учебных курсов с использованием современных технологий управления. Задача – подготовить специалистов, которые будут способны эффективно участвовать в модернизации здравоохранения и общего образования в субъектах Российской Федерации, реформе бюджетного сектора экономики, переводе учреждений на работу по государственному (муниципальному) заданию, а также в модернизации социальной сферы, направленной на повышение доступности и качества медицинских и образовательных услуг населению.

Программа обучения соответствует современным международным стандартам подготовки и переподготовки управленческих кадров и включает:

- систему оценки управленческих компетенций слушателей и встроенного мониторинга качества обучения;
- участие ведущих российских и зарубежных экспертов, руководящих работников федеральных органов исполнительной власти;
- выполнение слушателями сквозных проектных работ;
- новые технологии (проектное обучение, кейсовая методика, тренинги, применение имитационных игр в процессе обучения).

### Примеры проектов

В процессе обучения участники программы разрабатывают проекты,

лучшие из которых могут быть внедрены (или уже внедряются) в субъектах Российской Федерации. Ниже приведены некоторые из десятков подготовленных участниками проектов.

**Проект. Медико-психологическая профилактика группы риска по нарушению правил дорожного движения как резерв для снижения смертности от тяжелых дорожно-транспортных происшествий.**

**Проблема.** Отклонения в здоровье водителя и в его психоэмоциональном состоянии являются частой причиной нарушений правил дорожного движения и тяжелых дорожно-транспортных происшествий, в том числе с летальным исходом.

**Целевые группы риска:**

- водители, имеющие отклонения в состоянии здоровья, не включенные в перечень противопоказаний для вождения;
- водители со стажем вождения менее трех лет;
- водители, имеющие повторные (три и более раз) грубые нарушения правил дорожного движения;
- водители служб экстренного реагирования («Скорая медицинская помощь», МЧС и др.);
- водители общественного транспорта.

**Цель.** Снижение аварийности и смертности от дорожно-транспортных происшествий за счет медико-психологической профилактики в отношении водителей из группы риска.

**Предложение.** Создание центра здоровья водителей в структуре Республиканского центра медицинской профилактики **Кабардино-Балкарии** в рамках межведомственной системы безопасности дорожного движения.



**Проект. Создание муниципальной инфраструктуры математического образования и технического творчества школьников.**

**Цель.** Обеспечение равного доступа школьников к образовательным ресурсам и сервисам в направлениях «математическое образование» и «техническое творчество».

**Предложение.** Проект предполагает создание инновационной муниципальной инфраструктуры математического образования и технического творчества школьников, обеспечивающей путем введения новых элементов расширение полномочий существующих, обеспечение сетевого взаимодействия учреждений общего, дополнительного и профессионального образования, бизнес-структур, научно-исследовательских центров.





Основным результатом реализации проекта является создание действующей муниципальной инфраструктуры математического образования и технического творчества школьников.



**Проект. Обеспечение реализации федеральных государственных образовательных стандартов через создание образовательных комплексов в регионах.**

*Предложение.* Создание образовательного комплекса на примере административного района Барун-Хемчик Республики Тыва.

*Образовательный комплекс включает:*

- школа (762 ученика, 62 учителя);
- детский сад (118 детей, 18 работников);
- центр досуговой деятельности (325 детей, 18 педагогов).



**Проект. Обеспечение вариативности образовательных услуг через организацию сетевого взаимодействия образовательных учреждений в условиях городского микрорайона.**

*Цель.* Внедрение эффективной модели сетевого взаимодействия образовательных учреждений для орга-

низации образовательного процесса, обеспечивающего свободный выбор образовательных услуг.

*Проектное решение:*

- создание ассоциации образовательных учреждений разного уровня в рамках микрорайона города с привлечением участников образовательного процесса и органов местного самоуправления;
- разработка пакета проектов нормативных актов федерального уровня, регламентирующих деятельность ассоциации (правила перемещения детей между образовательными учреждениями, оформление документов об образовании, внесение коррективов в методики расчета заработной платы применительно к совместительству и т.д.);
- создание координационного совета и разработка схемы управления ассоциацией;
- разработка образовательной программы ассоциации (анализ и перераспределение ресурсов).



**Проект. Повышение эффективности медицинской реабилитации.**

*Цель.* Повышение эффективности медицинской реабилитации на основе принципов обоснованности, этапности, непрерывности и преемственности

с использованием информационных ресурсов и потенциала межведомственных структур.

*Проектное решение.* Создание модели управления маршрутизацией пациентов и информационной инфраструктуры для организации межведомственного взаимодействия. Внедрение модели управления маршрутизацией пациентов в пилотных территориях Российской Федерации: **в Чувашской Республике и Самарской области.**

*Ожидаемые результаты:*

- сокращение сроков лечения пациентов на один койко-день;
- сокращение периода временной нетрудоспособности на пять дней;
- снижение степени инвалидизации к 2017 году на 5 процентов;
- снижение уровня госпитализации пациентов, перенесших острые нарушения мозгового кровообращения, в круглосуточные стационары к 2017 году на 10 процентов;
- повышение укомплектованности квалифицированными кадрами, владеющими знаниями и умениями в области медицинской реабилитации (для эрготерапии, кинезотерапии и др.), до 80 процентов в 2017 году;
- повышение качества работы амбулаторно-поликлинического звена и «Скорой медицинской помощи» на основе методов тарифного регулирования.

**Нинель ХАН**, к.э.н., доцент кафедры «Менеджмент» ВШГУ  
**Михаил ЧЕСНОКОВ**, директор Центра федеральных и региональных программ ВШГУ

## Изменяя социальную сферу...

или Об образовательной программе, которая способствовала модернизации

**В** последние десятилетия здравоохранение и образование России находятся в состоянии глубоких системных трансформаций. Инициированные сверху процессы реформирования были призваны преодолеть тенденции, наметившиеся еще в 1990-е годы: моральный и технический износ оборудования, устаревшие технологии, недостаточный уровень финансирования и соответствующие кадровые проблемы (повсеместный дефицит кадров, отток профессионалов в частные организации, старение и профессиональное выгорание персонала). Анализ результатов национальных проектов «Образование» и «Здоровье», реализации программ модернизации регионального здравоохранения и образования показал, что, несмотря на финансовые вливания и существенное обновление материально-технической базы государственных организаций, вопрос кадрового обеспечения отрасли стоит по-прежнему остро.

Управленческий персонал является ключевым фактором модернизационных процессов в здравоохранении и образовании, обеспечивая определенный уровень эффективности медицинских и образовательных организаций. Именно хорошо подготовленные менеджеры должны ответить на вызовы, стоящие перед российским образованием и здравоохранением.

В целях обеспечения подготовки управленческих кадров социальной сферы (руководителей медицинских и образовательных учреждений в регионах России), владеющих современными управленческими компетенциями и технологиями, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2011 году приступила к реализации *Программы подготовки управленческих кадров в сфере здравоохранения, образования и культуры*, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 1665-р. Государственным заказчиком программы выступило Министерство экономического развития Российской Федерации. Координаторами программы являются правитель-



**Одно из важных направлений работы ВШГУ – реализация программы «Подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения и образования».**

**Программа началась в 2011 году и продолжится до 2018 года.**

**На стр. 54–55 опубликованы несколько проектов слушателей программы.**



ственная Комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации и Аппарат Правительства России.

Содержательно программа включает в себя ряд информационных блоков («Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации», «Государственная политика в социальной сфере», общепрофессиональные и специальные управленческие дисциплины), а также подготовку и защиту групповых проектных работ. (См. официальный сайт программы <http://prog.rane.ru>)

*Групповое проектирование* выступает как содержательный центр образовательной программы, подчиняющий себе теоретические и практические занятия. Проект знаменует собой принципиально новую организацию всего учебного процесса, приобретающего практическую направленность, совершенствующего лидерские качества и навыки командной работы руководителей медицинских и образовательных учреждений. В связи с этим проектирование становится не только одним из обучающих компонентов, но и организующей основой всего процесса переподготовки, его идеологией и методологическим основанием. Участники программы должны не только получить дополнительные знания и навыки по выполнению проектных разработок, но и стать лидерами проектных команд и проводниками проектной культуры в своих регионах, обеспечив тем самым эффективность модернизации здравоохранения и образования в субъектах Российской Федерации.

В реализации программы задействованы все 85 субъектов Российской Федерации. Программа охватывает все уровни управления в сферах здравоохранения и образования (от директоров школ и главных врачей учреждений здравоохранения до руководителей органов управления здравоохранением и образованием), что позволяет формировать в регионах команды эффективных управленцев, способных решать приоритетные задачи в указанных сферах. Реализация образовательной программы

синхронизирована по времени проведения, актуальным тематикам, способам оценки качества результатов.

Участниками (слушателями) программы являются отобранные в установленном порядке и направленные субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления на подготовку (обучение в форме повышения квалификации):

- руководители (заместители руководителей) органов управления здравоохранением и образованием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (категория «А»);

- главные врачи (заместители главных врачей) учреждений здравоохранения и директора (заместители директоров) учреждений общего образования (категория «Б»).

Обучение слушателей категории «А» проводилось на базе Московского кампуса РАНХиГС. Обучение слушателей категории «Б» проводилось в субъектах Российской Федерации на базе филиалов академии и вузов – партнеров РАНХиГС.

Обучение в рамках сетевой организации программы проводилось в 28 субъектах Российской Федерации в 8 федеральных округах. При этом обучение по программе прошли представители всех субъектов Российской Федерации.

Академией в 2011 году был разработан и постоянно актуализировался *единый комплекс учебно-методических материалов*, включающих современные образовательные технологии и лучший мировой опыт в части управления и модернизации здравоохранения и образования, состоящий из:

- 60 учебно-методических комплексов для всех категорий участников программы;

- 30 учебных модулей, характеризующих проблемные ситуации и представляющих наилучшие практики реализации проектов модернизации здравоохранения и образования;

- системы дистанционного обучения, обеспечивающей возможность работы в едином информационном пространстве всех участников программы, находящихся в разных субъектах Российской Федерации;

- 4 компьютерных симулятора по тематикам модернизации региональных систем здравоохранения и образования, представляющих собой реалистичную модель, построенную на базе анализа имитируемой сферы деятельности и реальной практики управления.

В целях обеспечения образовательного процесса в субъектах Российской Федерации академией в 2011

году также было проведено обучение профессорско-преподавательского состава филиалов РАНХиГС и вузов-партнеров, ежегодно проводились методические семинары, на которых определялись направления проектирования.

Цель обучения состояла в передаче знаний, навыков и технологий обучения управленческих кадров в сфере образования и здравоохранения для обеспечения эффективной реализации мероприятий региональных программ модернизации образования и здравоохранения субъектов Российской Федерации, реформы бюджетного сектора экономики, перевода учреждений на работу по государственному (муниципальному) заданию, а также модернизации социальной сферы, направленной на повышение доступности качественных образовательных и медицинских услуг населению Российской Федерации.

Слушатели в процессе обучения обменивались опытом реализации программ обучения главных врачей (заместителей главного врача) учреждений здравоохранения и директоров (заместителей директоров) школ в различных субъектах Российской Федерации. Такой обмен опытом был крайне полезен с точки зрения обобщения успешных практик реализации региональных проектов модернизации социальной сферы. Оценку проектов осуществляли независимые команды экспертов, состоявшие из руководителей региональных социальных систем, выпускников программы (категории «А» и «Б»), прошедших проектное обучение, а также профессиональных экономистов. В межмодульный период слушатели программы получали методическую поддержку ведущих экспертов.

За четыре года реализации программы общее количество слушателей, прошедших обучение, составило 14 975 человек, в том числе:

- 632 руководителя (заместителей руководителей) органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (категория «А»);

- 943 руководителя (заместителей руководителей) органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (категория «А»);

- 6574 главных врачей (заместителей главных врачей) учреждений здравоохранения (категория «Б»);

- 6826 директоров (заместителей директоров) учреждений общего образования (категория «Б»).

Ежегодно до двухсот участников программы, прошедших обучение, направлялись на зарубежные стажировки в страны, имеющие опыт реализации модернизационных процессов в сферах здравоохранения и образования. Отбор участников зарубежных стажировок осуществлялся по результатам оценки экспертными комиссиями проектных работ слушателей программы. Слушатели, чьи проекты признаются лучшими, рекомендуются для направления на зарубежные стажировки. Направление слушателей на зарубежные стажировки осуществляется по согласованию с координатором программы – Аппаратом Правительства Российской Федерации.

Общее количество участников программы, прошедших зарубежные стажировки в 2011–2014 годы включительно, составило 795 человек. География зарубежных стажировок представлена следующими странами: **Австрия, Великобритания, Германия, Израиль, Испания, Финляндия, Франция, Япония.**

Кроме того, 1081 участник программы был рекомендован академией в кадровые резервы различных уровней.

Участниками программы в 2011–2014 годах было разработано 2060 проектов, из них:

- слушателями категории «А» программы «Управление в сфере здравоохранения» – 81 проект;

- слушателями категории «А» программы «Управление в сфере образования» – 113 проектов;

- слушателями категории «Б» программы «Управление в сфере здравоохранения» – 919 проектов;

- слушателями категории «Б» программы «Управление в сфере образования» – 947 проектов.

Количество проектов, выполненных слушателями программы, с распределением по годам разработки приведено в **таблице 1**.

Начиная с 2012 года в РАНХиГС на постоянной основе осуществляется постпрограммный мониторинг реализации проектов, разработанных слушателями программы. Большинство проектов было реализовано либо находится на стадии реализации.

*В сфере здравоохранения реализовано либо находится на стадии реализации 80 процентов разработанных проектов (рисунок 1), в частности:*

- реализовано 353 проекта (35,3 процента от общего числа разработанных);

- на стадии реализации – 447 проектов (44,7 процента от общего числа разработанных).

Таблица 1. Сведения о количестве проектов, разработанных слушателями программы

Категория слушателей	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	Всего
Руководители (заместители руководителей) органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	23	25	19	14	81
Руководители (заместители руководителей) органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	26	25	27	35	113
Итого по категории «А»	49	50	46	49	194
Главные врачи (заместители главных врачей) учреждений здравоохранения	187	247	241	244	919
Директора (заместители директоров) учреждений общего образования	183	252	255	257	947
Итого по категории «Б»	370	499	496	501	1 866
Всего	419	549	542	550	2 060

Рисунок 1. Результаты реализации проектов в сфере здравоохранения

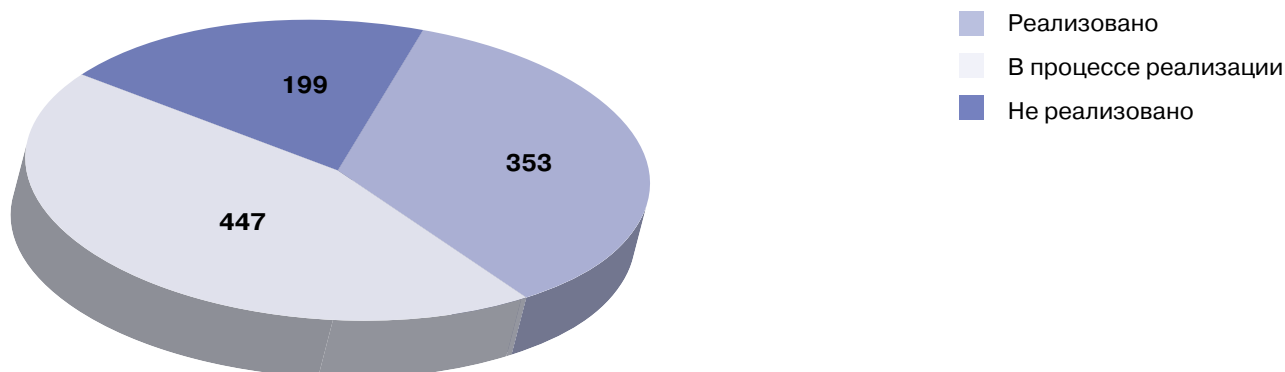
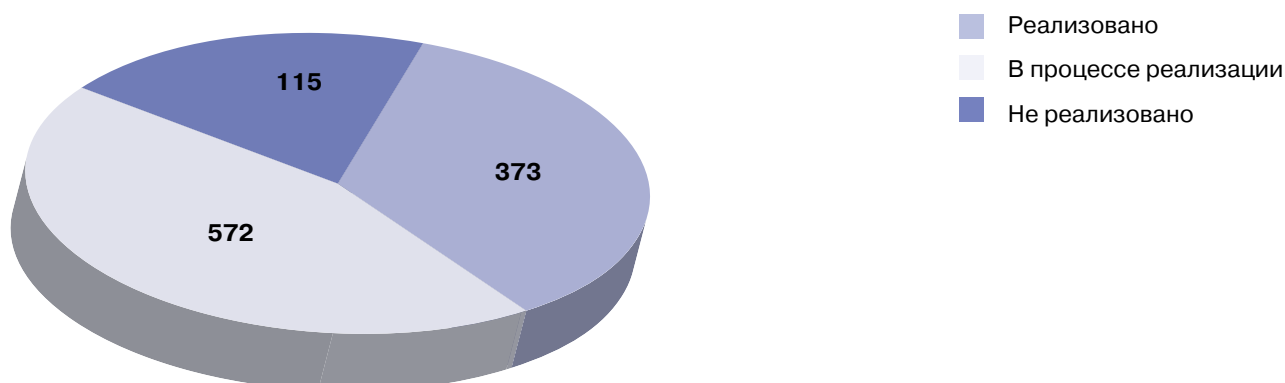


Рисунок 2. Результаты реализации проектов в сфере образования





В сфере образования реализовано либо находится на стадии реализации 89 процентов разработанных проектов (рисунки 2), в частности:

- реализовано 373 проекта (35 процентов от общего числа разработанных);
- на стадии реализации – 572 проекта (54 процента от общего числа разработанных).

Имеющиеся отзывы свидетельствуют о том, что участники программы опознают обучение как форму инновационного продвижения своих идей, межрегиональную площадку обратной связи в реализации государственной политики в области здравоохранения и образования.



Программа подготовки управленческих кадров, проведенная в 2011–2014 годах в РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, должна была содействовать реализации базовых реформ в социальном секторе экономики России. Изменения, вводимые пакетом нормативных документов, объединенных понятием «модернизация социальной системы», были направлены на повышение самостоятельности учреждений. Необходимо было сформировать у руководителей организаций здравоохранения и образования базовые управленческие компетенции. Практически все руководители региональных и муниципальных органов власти в сфере здравоохранения и образования прошли обучение. Значительная часть руководителей учреждений смогла опробовать в учебном режиме проектный метод.

Эффективность социальной системы в целом и отдельно взятой органи-

зации в частности зависит не только от количества и качества финансовых и материальных ресурсов, которые направляются государством и другими субъектами, но и от результативности управленческого персонала каждого субъекта.

Миллиарды рублей, выделенных обществом, должны были укрепить материально-техническую базу, осуществить модернизацию образования и здравоохранения, обеспечить внедрение стандартов образовательных и медицинских услуг. Однако в ходе модернизации не были преодолены структурные диспропорции в системе здравоохранения: расшатанное первичное звено, доминирование стационара, мозаичная система оказания помощи, излишние мощности. В системе образования сохраняются недоступность качественного образования, непрактичность школьного образования, перегруженность программ теоретическим материалом, замкнутость детей в закрытом пространстве и др. К этому можно добавить размытие стратегических приоритетов и неувязку с развитием российского общества в целом. Такая ситуация настойчиво обнажает необходимость массовой управленческой подготовки в социальной сфере на основе проектного подхода. Именно менеджеры организаций способны инициировать новые практики в реализации региональных программ модернизации образования и здравоохранения, тем самым обеспечить становление новых институциональных практик.

Слушатели программы участвовали в проектных работах, пытались определить проблему в реальной

действительности, сравнивали существующие факты с представлениями о целевом состоянии системы. Слушатели выявляли проблемы и искали способы их решений. Более 80 процентов слушателей хотели ввести изменения, и более чем 60 процентам из них это удалось.

Длительный период реализации программы позволил разработчикам опознать и более отдаленные результаты программы, такие как самоопределение тех, кто прошел обучение. Не менее 30 процентов слушателей меняли работу в течение года после обучения, у большинства из них был отмечен карьерный рост.

Таким образом, программа была инструментом по ускорению модернизационных процессов в социальной сфере, который позволил в режиме реального времени осуществлять повышение квалификации управленческого персонала. По итогам встречи выпускников программы с Председателем Правительства Российской Федерации **Д.А. Медведевым** 7 февраля 2013 года было принято решение о расширении состава участников программы управленческими кадрами в сфере культуры и о продлении реализации мероприятий программы до 2018 года.

Начиная с 2015 года в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 928 подготовка (обучение по дополнительным профессиональным программам, в том числе за рубежом) управленческих кадров в сфере здравоохранения, образования и культуры (до 16 тысяч специалистов в 2015–2018 годах) осуществляется РАНХиГС в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации государственным заданием.

**Валерий ШЕРИН**, заместитель председателя правительства Тульской области – министр природных ресурсов и экологии Тульской области

«Мне для личного развития прежде всего интересна возможность неформально пообщаться с известными, авторитетными экспертами, которые либо имели, либо имеют отношение к государственному управлению, к выработке идеологии государственной политики. Многие из них стояли у истоков формирования основ конституционного строя нынешней России. Преподаватели, эксперты ВШГУ стоят высоко в научном, профессиональном смысле и обладают колоссальным опытом практической деятельности. Очень интересно пообщаться с этими разносторонними людьми, расширить личный и профессиональный опыт и кругозор. С точки зрения управленца, это возможность понять всю остроту сегодняшних вызовов, в большей степени почувствовать запросы, которые формируются у наших федеральных коллег к нам, работникам регионального уровня.

То есть программа безусловно интересна и полезна. Найти другую площадку, где можно было бы «без галстуков» пообщаться с выдающимися политиками и управленцами, достаточно проблематично. Да, мы встречаемся на совещаниях, но там нам не до дискуссий, там все и всегда загружено по максимуму. А здесь мы имеем возможность подискутировать и порассуждать, что тоже важно».



**Александр РОГОВ**, депутат Псковского областного Собрания депутатов

«В ВШГУ грамотные эксперты, я многое для себя почерпнул и многое буду использовать в своей работе. Сегодня перед нами выступал Геннадий Зюганов, и, кстати, на его лекции я был единственным представителем оппозиционной партии (КПРФ). Вскоре нам предстоит стажировка в Шанхае. Мне интересно, что покажет нам Коммунистическая партия Китая. Тем более что в Китае, как и в России, экономический кризис. Важно обменяться опытом, понять, как нам всем вместе выкарабкаться из этого кризиса».

**Антон НАГРАЛЬЯН**, начальник департамента управления персоналом ОАО «РЖД»

«Несмотря на то что я тружусь не в органах власти, а в государственной компании («РЖД»), мы все работаем на одну задачу – на повышение уровня социально-экономического развития России. Понятно, что между работой государственного служащего и работой служащего крупной госкомпании много разного, но в целом мы делаем одну и ту же работу для экономики, для общества, для государства в целом. Когда встречаешься на таких курсах и видишь, как работают коллеги, это дает новое понимание, знакомства. Так что программа подготовки кадрового резерва абсолютно полезна».



**Участники программы ВШГУ подготовки и переподготовки высшего резерва управленческих кадров**



**Зеркало**

**Наталья Антошина**

**Школы государственного управления в России и за рубежом.**  
Общие характеристики в сравнении с задачами РАНХиГС и ВШГУ.

**стр. 63–65**



**Научные основы**

**Татьяна Батуева**

**Принципы подготовки высшего управленческого состава.**  
Теория и практика.

**стр. 67–71**



**Диагностика**

**Илья Шебураков**

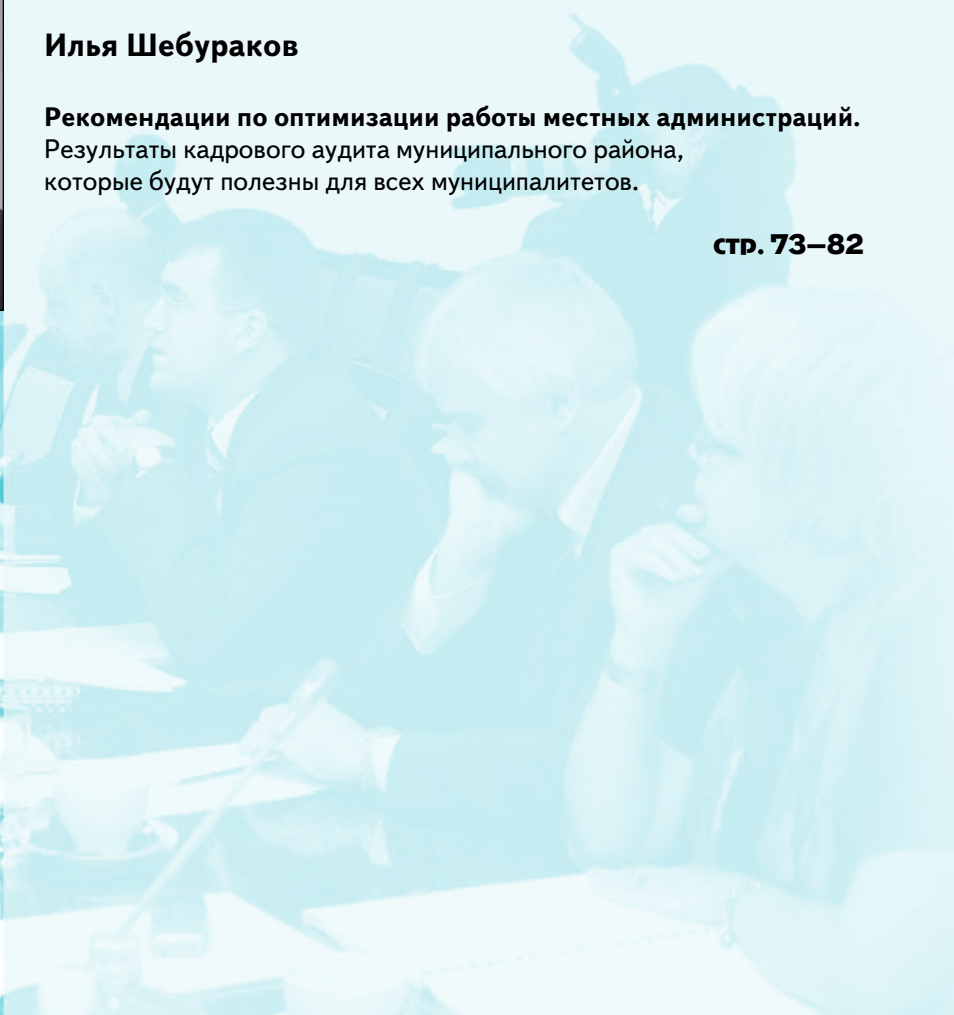
**Рекомендации по оптимизации работы местных администраций.**  
Результаты кадрового аудита муниципального района,  
которые будут полезны для всех муниципалитетов.

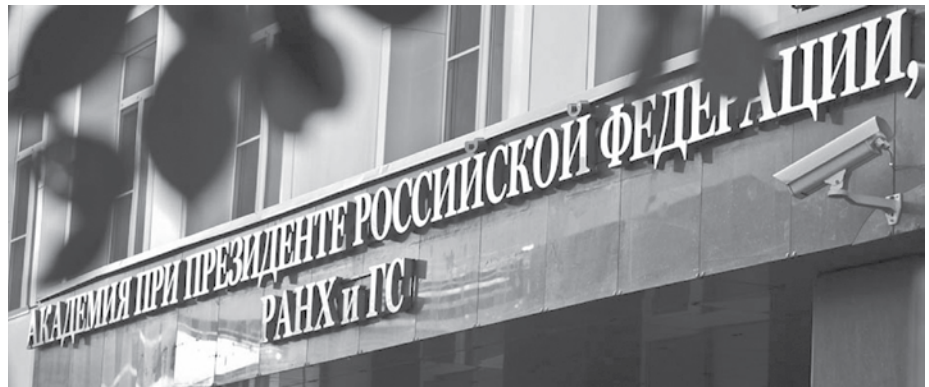
**стр. 73–82**

**Государственная  
гражданская служба**

**Обучение высшего  
кадрового резерва**

**Кадровые  
технологии**





Основными направлениями работы в сфере научно-методической поддержки государственного-гражданской службы являются:

- Взаимодействие с управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров, департаментом Государственной службы и кадров Аппарата Правительства Российской Федерации, департаментом развития государственной службы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, другими федеральными структурами, участвующими в выработке государственной политики в сфере государственной службы.

- Взаимодействие с региональными и муниципальными органами власти по вопросам развития государственной и муниципальной службы.

- Подготовка экспертных заключений, аналитических и иных материалов по запросам федеральных органов государственной власти в сфере государственного управления, государственной службы, кадровой работы.

- Организация научно-образовательных, экспертно-аналитических и иных мероприятий по вопросам развития и совершенствования государственного управления и государственной службы.

дательства государственной службы.

- Оценка условий, динамики и рисков реализации федеральных и региональных программ развития и реформирования государственной службы.

- Мониторинг опыта внедрения лучших практик развития и реализации законодательства в сфере государственной службы и кадрового обеспечения органов государственной власти.

- Формирование экспертного сообщества в сфере развития и совершенствования государственной службы.



Эту работу внутри Высшей школы государственного управления ведет и координирует Научно-образовательный центр по вопросам государственного управления и государственной службы.

Основная цель центра – организация и осуществление научно-образовательной деятельности по вопросам государственного управления и государственной службы.

Руководитель центра – Наталья Михайловна Антошина.



## Государственная гражданская служба

Центр государственного  
управления  
и государственной службы

Директор –  
Наталья Михайловна  
АНТОШИНА

доктор юридических наук,  
профессор, действительный  
государственный советник  
Российской Федерации  
3 класса



**Наталья АНТОШИНА**, д.ю.н., профессор,  
директор Центра государственного управления  
и государственной службы ВШГУ РАНХиГС,  
действительный государственный советник 3 класса

## Квалифицированное партнерство ВШГУ с органами государственной власти

в целях реализации эффективной государственной кадровой политики

**П**ринцип квалифицированного партнерства в мировой практике – основное требование и объективное условие взаимодействия высших школ государственного управления с государственными органами. Главная цель такого взаимодействия – обеспечение реализации грамотной, сбалансированной, а значит, эффективной государственной кадровой политики, базовой составляющей которой является формирование высокопрофессионального кадрового состава органов власти.

В этой связи любая высшая школа государственного управления и государственные органы, по существу, неразрывны друг от друга, имеют общие цели и задачи в деле подготовки кадров на всех стадиях реализации государственной кадровой политики: во время отбора кандидатов при назначениях, работы с кадровыми резервами, оценки и диагностики кадрового состава, расстановки и перемещения кадров по должностям, профессионального развития кадров (обучения, самоподготовки).

Мировой опыт показывает, что современное квалифицированное партнерство высшей школы государственного управления и государственных органов выстраивается на основе следующих условий:

1. Организация сотрудничества исключительно в единых центрах, базовых школах, корпоративных университетах, специализирующихся на подготовке и обучении кадров для государственной службы.

2. Оказание партнерских услуг в сфере не только обучения государственных служащих, но и подбора кадров, консультирования, проведения экспертной оценки, аналитической работы по вопросам государственного управления.

3. Непрерывность системы подготовки и профессионального развития государственных служащих – «обучения через всю жизнь», «согласованное с работой обучение».



**Профессор ВШГУ  
Наталья Антошина  
в своей статье проводит  
сравнительный анализ  
подготовки государственных  
и муниципальных служащих  
в России и за рубежом  
и рассматривает  
возможности использования  
опыта работы аналогичных  
школ управления.**

4. Обязательность обучения при карьерном продвижении как важнейшем требовании повышения профессиональных компетенций государственных служащих – «стимулирующее обучение».

5. Постоянная модернизация образовательных программ и технологий с учетом мультимодальности современного государственного управления (в содержании программ важное место занимают темы, помогающие осознать масштабы современных социальных изменений, их значимость для жизни страны).

6. Взаимосвязь образовательных программ с потребностями министерств и ведомств с учетом планов развития самих государственных органов и их организационно-должностной структуры.

7. Индивидуальный подход в приобретении новых знаний, навыков и умений для профессионального развития каждого государственного служащего, связанного с формированием определенного образа мышления и поведения, характерного для конкретного ранга чиновников.

Таким образом, высшая школа государственного управления для органа власти:

- постоянный партнер по вопросам государственного управления, государственной службы и кадрового обеспечения, с которым консультируются, проводят оценку персонала, вместе с которым вырабатывают и реализуют государственную кадровую политику;

- открытый корпоративный университет, являющийся базовым центром подготовки и переподготовки государственных служащих, обладающий необходимым инструментарием для формирования высокопрофессионального кадрового состава;

- кадровое агентство (центр), оказывающее услуги в сфере работы с кадровым резервом, подбора и отбора персонала, оценки и диагностики личностных, деловых и про-

фессиональных качеств государственных служащих, их рекомендации на соответствующие должности.

Зарубежный опыт показывает, что партнерское взаимодействие высших школ государственного управления с государственными органами осуществляется на постоянной основе с целью организации, прежде всего, обучения и профессионального развития государственных служащих.

*Высшие школы часто подчиняются органам управления государственной службой. Например, во Франции такая школа (ENA) несет ответственность перед премьер-министром, в Германии — подчиняется федеральному Министерству внутренних дел*

Авторитетные мировые высшие школы государственного управления непосредственно участвуют в выработке и проведении государственной кадровой политики. С их помощью и ресурсов проводится поиск персонала для органов власти, осуществляется работа с кадровыми резервами, реализуется оценка государственных служащих.

Кроме того, высшие школы государственного управления ориентированы на оказание консультационных и экспертно-аналитических работ, проводимых по заданиям органов власти в целях проведения эффективной государственной политики.

Довольно распространенным является также и то, что высшие школы подчиняются органам управления государственной службой.

Например, во **Франции** Ecole Nationale d'Administration (ENA) несет ответственность перед премьер-министром, который делегирует текущее руководство ею Министерству государственной службы. В **Испании** Instituto Nacional de Administracion (NAP) подотчетен Министерству государственной администрации. В **Германии** Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung подчиняется федеральному Министерству внутренних дел. В **Италии** Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) подотчетна председателю Совета министров. В **Австрии** Verwaltungsakademie des Bundes курируется аппаратом Федерального канцлера.

В целом, можно выделить две основные модели квалифицированного партнерства высшей школы государственного управления с органами государственной власти за рубежом:

● европейская модель взаимодействия, в рамках которой принято особо выделять «закрытую французскую модель»;

● англосаксонская модель партнерского взаимодействия, в рамках которой выделяют американскую модель.

**Европейская модель** предполагает взаимодействие, как правило, с одним университетом (школой, цен-

тром) или строго ограниченной группой специальных учебных заведений. Взаимодействие осуществляется на конкретных условиях, которые получены от соответствующего органа власти.

Под взаимодействием понимается выполнение совокупности самых разных смысловых заданий по вопросам государственного управления и кадрового подбора государственных служащих.

Обучение характеризуется особым вниманием к юридическим аспектам (для всех категорий государственных служащих) и к последовательности, организационное единство и взаимосвязь всех стадий обучения и переподготовки карьерного государственного служащего.

*Авторитетные мировые высшие школы государственного управления непосредственно участвуют в выработке и проведении государственной кадровой политики. С их помощью и ресурсов проводится поиск персонала для органов власти, осуществляется работа с кадровыми резервами, реализуется оценка государственных служащих*

Вопросы, связанные с обучением и переподготовкой государственных служащих, регулируются нормативными и законодательными актами, которые подчеркивают право государственных служащих получать дополнительное профессиональное

образование и повышать свою квалификацию на постоянной основе. Обучение не является обязательным, за исключением начальных стадий работы.

«**Закрытая французская модель**», которую иногда рассматривают как ориентированную на элиту, представляет собой централизованную систему, в рамках которой усилия и ресурсы концентрируются в основном на обучении и переподготовке кадров в национальной школе государственного управления.

Отчасти закрытой или элитной моделью можно назвать систему подготовки кадров в **Сингапуре**. Здесь также существует единая организация, занимающаяся подготовкой государственных служащих: Civil Service College Singapore.

В **англосаксонской модели** используются принципы обеспечения для государственных служащих необходимого уровня профессиональных навыков и компетенций. Один из основных принципов модели – ориентация на подбор персонала, имеющего нужные навыки на рынке труда. Данная модель не исключает специального обучения и переподготовки, хотя этот метод используется не так широко, как во французской модели.

«**Открытая**» англосаксонская модель государственной службы обычно означает открытую конкурсную систему набора кадров на службу и рекрутирование служащих из всех сегментов общества с подбором и продвижением на основе способностей, знаний и умений при справедливой и открытой состязательности, а также профессиональную подготовку различными университетами.

Для этой модели характерны высокая ротация кадров, подготовка руководителей высшего звена на основе специализированных школ государственного управления (получение MPA, MPP).

В **Великобритании** действует система оценки компетенций государственных служащих в зависимости от

занимаемой должности и сферы деятельности. Критерии оценки создают огромный положительный стимул для продолжения образования и развития профессиональных навыков. Сама система оценки компетенций тесно увязана с системой специального образования служащих.

Отдельно следует выделить *американскую модель* партнерского взаимодействия, которая преимущественно связана с организацией соответствующего обучения государственных служащих в рамках программ государственного управления – Master of Public Administration: курса обучения, которое организуют для работников высшего и среднего звена государственных органов университеты, имеющие соглашение с американским правительством.

При этом введение степени магистра государственного управления (MPA, MPP) является попыткой решить проблему быстрого устаревания знаний и средством обеспечения смены ориентации у служащих в ходе их профессиональной карьеры. Получение степени направлено на индивидуальное развитие государственного служащего, в особенности высшего и среднего звена.

В целом зарубежный опыт взаимодействия высших школ государственного управления с государственными органами в деле подготовки кадров весьма разнообразен. Отдельные его аспекты вполне могут быть адаптированы к российской действительности.

В этой связи, например, характерными особенностями развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, традиционно специализирующейся на подготовке и переподготовке большого числа государственных, прежде всего гражданских, служащих, могут стать следующие направления:

- академия – национальный лидер в сфере образования и подготовки государственных и муниципальных служащих, специалистов в сфере публичной политики и государственного управления;

- академия – открытый корпоративный университет и консалтинговый центр для государственной (муниципальной) службы; конкурентоспособный провайдер интеллектуальных услуг для государственных (муниципальных) и частных организаций;

- академия – ведущий научно-исследовательский центр в сфере публичной политики и государственного управления, действующий на уровне мировых стандартов качества.



**Франция.** Национальная школа администрации (ENA) была создана в 1945 году генералом Де Голлем. В ENA учились два президента Франции, семь премьер-министров, многие министры, префекты, сенаторы (всего более 6 тысяч выпускников с момента создания).

В настоящее время обучение ведется по трем основным модулям:

- «Европа» (7 месяцев, включая 17 недель стажировки в международных организациях),
- «Территориальное управление» (8 месяцев, включая стажировку в префектурах),

- «Публичное (государственно-общественное) управление и менеджмент» (6 месяцев, включая 10-недельную стажировку на государственных промышленных предприятиях, плюс дополнительный месяц стажировки в органах власти).

Также действуют дополнительный учебный модуль на выбор (3 месяца, включая учебную игру в группе) и курс подготовки по удлинненной программе для иностранцев (16–17 месяцев).

Вступительные экзамены в школу считаются достаточно сложными. По статистике, конкурс выдерживают только 8 процентов абитуриентов. Экзамены делятся на «внешний конкурс» для получивших степень бакалавра, «внутренний конкурс» для чиновников со стажем не менее четырех лет, «третий конкурс» для кандидатов без опыта работы на госслужбе, а также конкурс для иностранцев.

**Испания.** Национальный институт государственного управления (INAP) подотчетен Министерству налогов и государственного управления Испании. INAP был создан в 1940 году и занимается подготовкой государственных служащих всех уровней, а также ведет научно-исследовательскую работу в области государственного управления и поддерживает тесное сотрудничество с национальными и международными институтами подобного профиля в других странах.

Направления работы:

- конкурсный отбор государственных служащих для правительственных структур Испании;

- подготовка специалистов на руководящие должности в центральную и местные администрации;

- научные исследования в области государственного управления, а также продвижение информационных технологий.

INAP поддерживает международные связи с зарубежными партнерами, предлагая курсы и магистерские программы государственного управления. Большой интерес вызывает магистерская программа «Лидерство и государственное управление».

INAP располагает собственной библиотекой с обширным перечнем библиографических материалов, относящихся к области государственного управления Испании.



## Обучение высшего кадрового резерва

Федеральный резерв  
управленческих кадров,  
июль 2015 года:

- ✓ *высший уровень резерва – 937 человек*
- ✓ *базовый уровень резерва – 1626 человек*
- ✓ *перспективный уровень резерва – 2038 человек*

Центр специальных программ  
и проектов

Сайт:

<http://gossluzhba.gov.ru>

Директор –

*Татьяна Будаевна БАТУЕВА*



**П**одготовка и переподготовка федерального резерва управленческих кадров – одно из основных направлений работы Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

Цель программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2015 годы)» – повышение профессиональной и управленческой компетентности лиц, включенных в резерв. Программа имеет долгосрочный характер, а в 2015 году стартовал уже четвертый этап обучения. Основным исполнителем программы является Центр специальных программ и проектов.

Подготовка ведется для участников всех групп кадрового резерва: высшего, базового и перспективного уровней. Слушателями, а потом выпускниками являются высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, руководители федеральных органов исполнительной власти, депутаты региональных законодательных собраний и т.д. Программы разрабатываются с учетом индивидуальных потребностей резервистов и рекомендаций, полученных в ходе личностно-профессиональной диагностики кандидатов. Преподают на таких курсах ведущие федеральные эксперты, чиновники, политики. Главным элементом программы является разработка слушателями проектов в рамках основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года.

В 2015 году была создана Ассоциация резерва управленческих кадров высшего уровня, в которую входят резервисты, прошедшие подготовку по программе. Миссия ассоциации – создание экспертной площадки для обсуждения актуальных проблем совершенствования системы государственного управления.

Еще одно направление деятельности Центра специальных программ

и проектов – проведение *семинаров для высших должностных лиц* субъектов Российской Федерации и их заместителей. Тематами таких семинаров являются, например, вопросы внутренней политики или управления социально-экономическим развитием региона. Также ВШГУ проводит семинары для руководителей федеральных и региональных ведомств. Так, для руководящего состава МЧС организованы управленческие тренинги, направленные на повышение личной эффективности руководителей, развитие их управленческих навыков и профессиональной компетентности.

Еще одно направление работы центра – взаимодействие с органами федеральной власти. Подписаны соглашения о сотрудничестве ВШГУ с Советом Федерации, аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, МЧС, прорабатывается проект соглашения с МВД. Активно идет работа с регионами: например, подписаны соглашения с **Ульяновской областью, Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой**, подготовлены проекты соглашений с рядом других субъектов Федерации.

Также Центр специальных программ и проектов ведет программы по обмену опытом с зарубежными школами подготовки служащих в сфере государственного управления, противодействия коррупции, в целом по основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации. Например, в 2014 году участники программы подготовки кадрового резерва проходили стажировку в **Сингапуре, Швейцарии, Казахстане**, а в 2015 году планируется командировка в Китай для обмена опытом управления. В ВШГУ есть программа Executive Master of Public Policy, направленная на подготовку управленцев для сфер общественной и государственной политики.

**Татьяна БАТУЕВА**, к.э.н.,  
директор Научно-образовательного центра  
специальных программ подготовки ВШГУ РАНХиГС

## Формирование кадровой политики, направленной на использование кадровых технологий

на государственной гражданской службе

За прошедшие годы реформирования и развития государственной службы произошли существенные изменения в регулировании и развитии института государственной службы, а также в отдельных организационных механизмах ее прохождения, призванные повысить не только эффективность деятельности государственного аппарата, но и его результативность. Однако достигнутые результаты требуют дальнейшей проработки и выработки стратегических мер последующего развития государственной службы, в первую очередь гражданской службы. При этом характер общей парадигмы изменений в стратегии формирования кадрового состава на государственной службе, подкрепленной детальными тактическими шагами в кадровой работе большинства федеральных государственных органов, требует продолжения реализации комплекса разнообразных мер, в том числе новых направлений и технологий модернизации системы подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Совершенствование системы подготовки и профессионального развития государственных служащих является основой создания эффективной и профессиональной государственной службы, ориентированной на обеспечение потребностей гражданского общества, обеспечение устойчивого развития экономики и социальной стабильности.

Становление современной системы профессиональной подготовки государственных служащих проходит в период структурных трансформаций экономической и политической систем общества. Все это оставляет отпечаток на указанном процессе, создавая определенные, в том числе финансово-экономические, организационно-управленческие проблемы. В то же время очевидно, что преодоление противоречия между качественно новыми задачами, решаемыми органами государственного управления, и



**В статье директора центра, ответственного за подготовку кадрового резерва, дается определение понятия «кадровые технологии», перечисляются основные из них, формулируются основные проблемы, стоящие перед государственной службой.**

состоянием кадрового корпуса невозможно без глубокого и всестороннего изучения всей системы подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Возможность решения научной задачи во многом зависит от выбранных методов исследования, поскольку именно они позволяют достичь поставленной цели. В данном случае необходимо провести сравнительный анализ и с помощью методологических подходов изучить понятие и содержание элементов кадровой политики.

Кадровая политика государства представляет собой совокупность различных социальных функций. Определяя пути и средства кадрового обеспечения реформ, высокий профессионализм их осуществления, кадровая политика является эффективным инструментом государственного управления, важным фактором социально-политической стабильности общества.

Теоретико-методологическая основа современной кадровой политики основывается на многих концепциях, однако наиболее значимыми из них являются:

- концепция кадров (теория кадрового менеджмента, теория человеческого капитала, теория кадрового потенциала);
- концепция политики (вопросы соотношения либерализма и государственного патернализма в кадровой сфере, взаимодействия государства с бизнесом и организациями «третьего сектора», преодоления кадровых и социальных патологий органов государственной власти);
- концепция развития общества.

Сопоставление и анализ теории и практики кадровой политики определяют устоявшиеся подходы к регулированию кадровых процессов и отношений: *корпоративный, идеологический, деятельностный*. Особая роль уделяется деятельностному подходу, который предстает

## НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ

как деятельность, связанная с руководством и регулированием, как специфическая управленческая деятельность, приоритетами которой являются профессионализм, деловые и нравственные качества персонала в кадровой политике.

Одним из основных средств реализации кадровой политики являются *кадровые технологии*. Понятие «кадровые технологии» по-разному определяется в разных источниках. Одна из известных формулировок часто встречается в отечественной литературе: «*кадровые технологии – это соответствующим, наиболее эффективным способом разработанные и предложенные к реализации профессиональные приемы работы с персоналом, решающие целевые задачи кадровых проблем*» [1]. Есть другая точка зрения, немного отличающаяся от вышеприведенной. Ее суть в том, что кадровые технологии – это «описание последовательности действий по управлению поведением людей (персонала организации) в целях достижения заданного результата, а именно: искомого состояния организации, составляющих ее групп и отдельных личностей». Таких различных определений можно найти достаточно большое количество в российской и зарубежной литературе.

Подходы к классификации кадровых технологий отличаются весьма существенно, в разных источниках по управлению персоналом можно встретить разные классификации. В частности, российские консультационные кадровые агентства часто приводят структуру кадровых технологий, которая может быть представлена следующим образом:

- технологии кадрового планирования;
- отбор персонала;
- оценка персонала;
- организация аттестации персонала;
- организация обучения персонала;
- управление кадровым резервом;
- управление карьерой персонала;
- управление высвобождением персонала;
- обучение персонала;
- аналитические и статистические кадровые технологии.

Наряду с таким подходом в литературе [2] встречаются следующие подходы:

- организация найма новых сотрудников;
- аттестация рабочего места сотрудника;

- адаптация новых сотрудников;
- прохождение сотрудниками испытательного срока;
- программа и порядок обучения новых сотрудников;
- права и обязанности сотрудника;
- оценка работы сотрудника;
- аттестация руководящего состава компании;
- технологическая карта работы сотрудника;
- система мотивации сотрудников;
- социальная поддержка сотрудников;
- корпоративная политика компании;
- ротация сотрудников;
- учет и ведение базы персональных данных сотрудников;
- корпоративное обучение сотрудников;
- правовые отношения с сотрудниками;
- организация кадрового делопроизводства;
- выдвижение и обучение резерва руководящих кадров и ведущих специалистов.

К современным кадровым технологиям часто относят *коучинг*, *ассесмент-центр* (центр оценки, от англ. *assessment center*) и другие. Вне зависимости от основания классификации и выбранного подхода так или иначе почти все эти современные кадровые технологии сейчас применяются и на государственной гражданской службе в Российской Федерации.

В виде визуальной схемы встречается примерно следующее представление алгоритма системы кадровых технологий (*рисунок*).

Все вышеперечисленное в той или иной степени работает в системе современной государственной службы.

Органы государственного управления, как и любые организации, работают с кадрами, проводят их обучение, аттестацию, создают кадровые резервы и т.д.

В общем виде, если переложить все заявленные выше технологии кадровой работы на сектор государственной службы (гражданской, поскольку у других видов государственной службы, несомненно, есть отраслевая специфика), результат можно представить следующим образом (выделим основные из таких технологий в *таблице*).

Осуществление заложенных в законодательстве о государственной и муниципальной службе положений и их реализация в области совершенство-

вания и развития кадровых технологий позволят решить важные задачи:

- совершенствовать государственную и муниципальную службу в интересах развития гражданского общества;
- основательно изменить статус гражданских и муниципальных служащих;
- создать условия для более полной реализации прав и свобод граждан Российской Федерации на новом качественном уровне, создав механизм контроля деятельности государственного аппарата.

*Кадровая политика* в сфере государственной службы представляет собой стратегию государства по формированию, развитию и обеспечению востребованности ее кадрового потенциала и кадрового состава.

Кадровая политика в административной ветви власти реализуется двумя основными путями:

1) формирование кадрового состава профессиональных государственных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения;

2) применение современных кадровых механизмов и технологий.

Одной из основных задач реализации кадровой политики является создание *системы управления развитием профессиональных, деловых и нравственных качеств государственных служащих*.

При проведении кадровой политики и формировании кадрового состава приоритетными являются следующие направления:

1) создание эффективного механизма отбора кадров на государственную службу;

2) совершенствование системы профессионального развития гражданских служащих;

3) применение современных кадровых технологий прохождения гражданской службы, включая методы и способы расстановки, ротации, мобильности, служебного продвижения кадров;

4) планомерное обновление кадрового состава государственной службы путем привлечения на государственную службу наиболее квалифицированных специалистов;

5) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;

6) повышение социального статуса государственных служащих;

7) установление объективных и всесторонних критериев эффективности государственной службы;

8) внедрение современных кадровых технологий оценки персонала,

Рисунок. Схема примера алгоритма системы кадровых технологий



Таблица. Группы кадровых технологий на государственной службе

Кадровая технология	В чем выражается в системе государственной службы
Кадровые принципы и кадровая политика организации	Общие принципы систематизации, кадрового учета, понимание государственного характера деятельности государственных служащих, корпоративная этика государственной службы
Технологии отбора	Требования к поступающим на государственную службу, система государственной службы и принципы занятия должностей
Технологии аттестации	Фиксированные требования к прохождению аттестации государственными служащими
Технологии обучения	Государственный заказ на обучение (подготовку, переподготовку, повышение квалификации, стажировку) государственных служащих
Технологии сопровождения	Ассесмент-центры, наставничество (коучинг), технологии формирования и поддержания корпоративной культуры государственных служащих
Технологии мотивации	Поиск способов повышения привлекательности госслужбы, антикоррупционная деятельность и т.д.
Технологии резерва	Создание единого территориально распределенного резерва управленческих кадров страны на базе единой информационной системы
Согласно разным классификациям могут быть выделены другие группы технологий	Они могут иметь собственную специфику в системе государственной службы Российской Федерации

9) документационное обеспечение кадровой деятельности;

10) повышение роли и престижа кадровых служб в системе государственной службы;

11) совершенствование кадровой работы в государственном органе.

На основании проведенного анализа В.Г. Прокопьева [3] делает вы-

вод о том, что для реализации действенного инновационного механизма реализации кадровой политики необходимо учитывать следующие принципы:

- Определяющим должен выступать принцип отбора на госу-

дарственную службу лучших граждан, способных работать на уровне новой управленческой парадигмы. Необходимо привлекать на государственную службу самые яркие таланты и умы страны. Государственная служба не может быть закрытым институтом, следовательно, формирование этого органа не может происходить

## НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ

без активного участия представителей общественных организаций.

● *Принцип продвижения государственных служащих преимущественно на основе конкурса и сложных экзаменов.* Конкурсный отбор государственных служащих уже используется. Но эта работа пока не приобрела государственного масштаба, а в ряде случаев превращается просто в ритуальные процедуры. Реальный конкурсный отбор может появиться тогда, когда чиновников будут отбирать не зависящие в организационном и финансовом аспектах конкурсные комиссии, сформированные из специалистов и авторитетных представителей гражданского общества.

*Профессиональное развитие государственных служащих является важнейшим направлением государственной кадровой политики в мире, исходя из огромного зарубежного опыта, сложившегося за последнее время*

● *Принцип ежегодной аттестации* всех чиновников независимыми аттестационными комиссиями на основе четко определенных критериев. Практика нынешних аттестаций, когда чиновники сами себя аттестуют, имеет, за редким исключением, преимущественно формальный характер, поскольку аттестационные комиссии по-прежнему формируются руководителями государственных органов, в которых проводится аттестация.

● *Принцип персональной ответственности* государственных чиновников за результаты своей деятельности.

● *Принцип гласности* работы аппарата государственной службы. Сегодня усиление внешнего контроля со стороны средств массовой информации, граждан, общественных организаций не воспринимается государственным служащими как действенный стимул для повышения эффективности своего труда. Они предпочитают относиться к государственной службе как к закрытой организации, гарантирующей им защищенность и устойчивость социального положения, стремятся к неподотчетности гражданам и институтам гражданского общества. Необходимо принятие федерального закона об отношении органов публичной власти с гражданами.

● *Принцип баланса интересов государственных служащих и потребностей общества.* Его реализация возможна на основе создания новых мотивационных систем, включающих

не только внешние факторы, такие как величина денежного содержания, но и различные факторы, внутренне присутствующие непосредственно государственной службе. Они включают в себя патриотические чувства удовлетворения от служения на благо народа и государства.

Кадровая политика должна иметь концептуальные подходы, прозрачные и четко выстроенные программы, так как создание сильного и эффективного государства невозможно без наполнения его структур профессионально подготовленными кадрами.

Целый ряд научных публикаций в последние годы посвящен этой проблематике. Среди исследователей,

посвятивших свои научные труды кадровой политике и кадровым процессам, происходящим сегодня на государственной службе, можно выделить работы А.Н. Аверина, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, И.Н. Барцица, И.Л. Бачило, Н.С. Бондаря, В.Г. Вишнякова, Н.А. Волгина, Б.Н. Габричидзе, Н.И. Глазуновой, А.И. Горбачева, А.А. Гришкова, К.Ф. Гуценко, Б.П. А.А. Деркача, Елисеева, Н.М. Казанцева, Д.А. Керимова, В.А. Козбаненко, Л.М. Колодюша, М.Б. Курбатовой, О.Е. Кутафина, Ю.И. Лейбо, И.И. Лукашука, В.О. Лучина, Г.В. Мальцева, Л.С. Мамута, В.А. Михайлова, В.М. Манохина, М.Н. Марченко, А.А. Мишина, В.С. Нерсисянца, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, Е.В. Селезневой, Ю.В. Синягина, Ю.Н. Старилова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, В.А. Туманова, А.И. Турчинова, И.А. Умной, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хамановой, И.Д. Хутинаева, В.Е. Чиркина, Т.В. Щукина, Б.С. Эбзеева, В.Ф. Яковлева и других исследователей.

Эти проблемы являются отправной точкой для формулирования задач в области модернизации и развития кадровой политики в системе государственной службы.

*Система профессиональной подготовки государственных служащих является ключевым элементом кадровой политики*, ведь только от профессиональных, квалифицированных кадров зависит успех в любой сфере

жизнедеятельности. Профессиональное развитие государственных служащих является важнейшим направлением государственной кадровой политики в мире, исходя из огромного зарубежного опыта, сложившегося за последнее время.

Задача повышения уровня государственного управления является комплексной и требует усилий не только от тех, кто действует в рамках государственной службы. Определяющее место здесь принадлежит политической системе общества, которая призвана найти, воспитать, взрастить, обучить, привести на государственные должности людей, имеющих действительно высокие общекультурные, профессиональные и личностные качества. Исключительно важную роль здесь призвана сыграть система образования. Но решающий вклад должна внести государственная служба. Одно из характерных свойств государственной службы – преимущественно управленческий характер деятельности ее кадров.

В свою очередь, в проблематике институционализации государственного управления блок серьезных вопросов связан с современным пониманием места и роли государственной службы в Российской Федерации, осознанием необходимости ее изменения и модернизации, отвечающей запросам современной социально-политической ситуации в стране, вызовам формирования нового гражданского и информационного общества.

В реформировании государственных институтов значительное внимание сегодня уделено пониманию *реформы государственного управления, регионального и муниципального управления*. Это во многом связано с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», а также федеральной программой «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261.

Основной целью вышеназванной федеральной программы является создание *целостной системы государственной службы Российской Федерации* посредством завершения реформирования ее видов и создания системы управления государственной службой, формирования высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие граж-



данского общества и инновационной экономики [4].

К основным задачам федеральной программы также относятся вопросы формирования и реализации программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих, развития системы дополнительного профессионального развития государственных служащих.

Первый этап реализации федеральной программы выявил проблемы и положение дел государственной гражданской службы, являющиеся предпосылками для серьезной и масштабной модернизации системы государственной службы в Российской Федерации.

В настоящее время необходимо принятие мер, направленных на повышение эффективности формирования кадрового состава всех видов государственной службы, раскрытие его профессионального потенциала и расширение мотивации, а также на содействие развитию муниципальной службы посредством практического внедрения новых принципов кадровой политики, применение которых обусловлено следующими существующими проблемами.

При возрастающем дефиците квалифицированных специалистов кадровые службы государственных органов слабо ориентированы на осуществление функций по подбору, оценке и развитию персонала. Основная их задача сводится к оформлению стандартных процедур вместо работы с информацией и организации конкурентных процедур, что не обеспечивает подготовку и принятие взвешенных управленческих решений.

Недостаточная мотивация руководителей государственных органов к внедрению технологий управления персоналом в связи со сосредоточением на вопросах непосредственной компетенции в итоге снижает эффективность решения задач государственного органа и исполнения его функций.

Неразвитость механизмов объективной оценки государственных служащих препятствует внедрению системы эффективных контрактов и вознаграждения по результатам деятельности, а также не позволяет обеспечить продвижение по должностям наиболее подготовленных, перспективных и результативных сотрудников, делая выбор кандидатов на замещение вакантных должностей неоправданно узким и субъективным.

Сложившаяся система дополнительного профессионального образования не в полном объеме отвечает потребностям в непрерывном

профессиональном развитии государственных служащих в условиях стремительного обновления внешних и внутренних факторов, требующих новых знаний, умений и навыков, в том числе в части инновационных информационных технологий в государственном управлении. Зачастую обучение носит формальный характер и не дает государственным служащим новых компетенций – приращения знаний и развития навыков.

Большое негативное влияние на эффективность государственной службы оказывает низкий уровень обеспечения установленных государственных гарантий, а также неадекватная современным потребностям система оплаты труда государственных служащих, что не позволяет применить на практике мотивационные механизмы.

В результате сложившаяся в настоящее время ситуация характеризуется возрастающим недостатком квалифицированных кадров, способных долговременно и эффективно осуществлять служебную деятельность. Особенно ошутима нехватка молодых специалистов, ориентированных на многолетнее прохождение государственной службы. Краткосрочные карьерные устремления порождают нестабильность системы исполнения государственных полномочий и коррупцию.

Причины указанных проблем кроются не столько в необходимости совершенствования законодательства, сколько в правильном и качественном его исполнении с использованием новых, более эффективных подходов в управлении персоналом.

При формировании кадрового состава государственной службы его основу должны составлять специалисты, способные в современных условиях использовать в работе эффективные технологии государственного управления. В процессе формирования кадрового состава государственной службы решающее значение имеет использование современных организационно-управленческих технологий и методов кадровой работы.

Необходимость решения названных проблем была освещена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором предусмотрено внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной службы.

В целях обеспечения открытости и профессионализма государственной службы в предыдущий период реали-

зации программы осуществлены разработка и апробация новых технологий и методов кадровой работы:

- внедрение современных принципов организации государственной службы;
- формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы;
- повышение качества отбора на замещение должностей государственной службы;
- внедрение комплексной оценки государственных служащих;
- обеспечение непрерывного профессионального развития государственных служащих;
- развитие многофакторной системы мотивации государственных служащих;
- внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной службе;
- обеспечение открытости государственной службы, расширение общественного участия.

Вышеперечисленные направления несут системный характер, что может позволить осуществлять согласованную централизованную политику в сфере подготовки и профессионального развития государственных служащих, а также более эффективно использовать финансовые ресурсы, выделяемые на развитие государственной службы.

### Примечания

1. Чижов Н.А. Управление персоналом. Современные кадровые технологии. – М., 2000.

2. Оценка персонала по компетенциям. Прямая ссылка: [http://buhbest.com/prosmotr/podstatii.php?id\\_statii=17&page=8](http://buhbest.com/prosmotr/podstatii.php?id_statii=17&page=8); Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. ГОСТ ISO 9000–2011. – М.: Стандартинформ, 2012; Управление персоналом на основе процессных технологий. Прямая ссылка: <http://www.vivakadry.com/16.htm>

3. Прокопьева В.Г. Современные кадровые технологии государственной и муниципальной службы и новое качество власти // Вестник УрАГС. – №2 (3) 2008.

4. Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «Паспорт Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации на 2009–2013 годы» (раздел «Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами») // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

## Современные кадровые технологии

✓ Авторская методика,  
награжденная премией  
Президента Российской  
Федерации

Центр  
современных  
кадровых технологий

Сайт:

<http://www.potentiales.ru>

Директор –  
**Юрий Викторович СИНЯГИН**,  
доктор психологических наук,  
профессор,  
заместитель директора  
ВШГУ РАНХиГС

Основные задачи Центра современных кадровых технологий ВШГУ РАНХиГС:

- Разработка и внедрение эффективных решений в области кадрового управления на федеральном и региональном уровнях.
- Методологическая и экспертная поддержка проведения диагностики и оценки лично-профессиональных ресурсов кандидатов на замещение высших управленческих должностей.
- Разработка и экспертиза нормативных документов, регламентирующих кадровый менеджмент в публичном управлении.

Работа ведется по авторской методике, отмеченной высшей государственной премией. В 2000 году коллектив авторов академии был награжден премией Президента Российской Федерации за создание и внедрение научно-методического комплекса «Психологические основы эффективности профессиональной деятельности кадров управления и их непрерывного образования» для системы непрерывного образования (Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2000 г. № 1718).

Целевая аудитория: руководители и претенденты на высшие управленческие позиции.

Технология, используемая центром, позволяет:

- оценить управленческий и лидерский потенциал;
- построить индивидуальный профиль управленческих компетентностей и лично-профессиональных особенностей;
- определить и оценить индивидуальный стиль управленческой деятельности;
- оценить степень готовности к выполнению управленческих ролей, требующих проявления качеств стратегического лидера;
- оценить способность кандидата к командной работе и особенности его командного взаимодействия;
- оценить профессиональные знания.

Ключевыми преимуществами диагностики и оценки руководителей по данной методике являются комплексная оценка, общий итоговый рейтинг кандидатов и адекватное отражение реального управленческого потенциала участников.

Во время комплексной оценки используются восемь методов сбора информации о кандидате: биографический анализ, контент-анализ информации в сети Интернет, индивидуальное интервью, «ассессмент-центр», решение кейсов, компьютерное тестирование, анализ видеоматериалов.

Рейтинг отражает реальный управленческий потенциал, так как в процессе его формирования используются:

1. Совмещение разных методических подходов: традиционных, сов-



ременных методов, а также авторских методик.

2. Комплексная оценка с использованием широкого арсенала методик.

3. Включение в арсенал методик уникальных авторских разработок, нацеленных на выявление особенностей ценностно-мотивационной сферы руководителя; его поведения в управленческой команде; ролевого позиционирования.

Модульный принцип оценки предполагает пять типов программ диагностики и может быть использован в качестве самостоятельной комплексной системы оценки и отбора. Возможно включение отдельных элементов в иные системы оценки и отбора.

Анализ также включает изучение мнений экспертов и специально разработанную компьютерную программу обработки и интерпретации данных «Интерпретатор результатов лично-профессиональной диагностики» (также является авторской методикой)

По результатам применения разработанных авторским коллективом методов оценки возможно формирование до шести уровней кадрового резерва.

Руководитель центра Юрий Викторович Сиягин – основатель концепции психологического анализа организационно-управленческих структур, основывающейся на мотивационно-ценностном подходе к анализу организационного функционирования, оценке личности и деятельности руководителя, позволяющей проводить оперативный прогноз стратегий управленческого поведения руководителей, специфики формирования ими своего ближайшего окружения в организации. В рамках разработки этого нового научного направления под его руководством подготовлено и успешно защищено 18 кандидатских и докторских диссертационных исследований. Является автором и соавтором ряда изобретений в области аппаратной психологической диагностики.

**Илья ШЕБУРАКОВ**, к. п. н.,  
ведущий научный сотрудник  
Центра современных кадровых технологий ВШГУ РАНХиГС

## Особенности реализации кадровой политики

на примере анализа работы муниципального образования

По оценкам экспертов, общее состояние кадровой политики в органах местного самоуправления в настоящее время можно охарактеризовать как реактивное: реагирование на существующие кадровые проблемы в основном имеет ситуативный характер, а активные действия если и предпринимаются, то постфактум, уже после возникновения проблемы или в режиме «исполнения поручений» вышестоящих органов.

Повысить эффективность кадровой политики, разработать стратегию управления персоналом на государственной или муниципальной службе на 5–10 лет вперед и сделать кадровую политику по-настоящему активной помогает проведение кадрового аудита, то есть всестороннее изучение кадровой ситуации, анализ кадрового потенциала организации и практики, связанной с управлением персоналом. Для того чтобы знать, куда двигаться, необходимо иметь точную информацию о текущем состоянии дел.

Хотя данная статья основывается на изучении кадровой ситуации только в одном из органов местного самоуправления районного уровня, рассматриваемый пример представляется достаточно актуальным по ряду причин. Во-первых, опыт автора показывает, что ситуация типична для значительной части органов местного самоуправления такого типа. Более того, ситуация в органах местного самоуправления и в региональных органах государственной власти имеет больше общего, нежели различий, и поэтому в какой-то степени может отражать и положение дел на государственной службе. Наконец, полученные результаты и выводы могут лечь в основу разработки системного подхода к анализу эффективности кадровой работы в органах власти.

Характеристика качества управления во многом определяется системным отношением к персоналу организации, проявляющимся в особенностях реализуемой кадровой по-



**Статья написана по материалам кадрового аудита администрации одного из муниципальных районов России. Исследование было выполнено в 2012 году, однако его результаты остаются актуальными для многих муниципалитетов страны.**

литики. Характеристика реализуемой кадровой политики в органах власти может быть дана, с одной стороны, с точки зрения степени ее активности, с другой – с точки зрения соотношения ориентации такой политики на интересы работника и на интересы самой организации.

Например, эксперты из числа руководителей высшего звена (члены правительства субъекта Российской Федерации) посчитали, что кадровую политику в региональных органах власти в целом можно оценить как реактивную (**таблица 1**), которая характеризуется высокой ситуативностью, ориентированностью на борьбу с возникающими проблемами и реагирующей в основном на требования и распоряжения «вышестоящих органов». Ей недостает целенаправленности, стратегической ориентированности и понимания смысла реализации тех или иных мероприятий и кадровых технологий.

Представление о типе кадровой политики с точки зрения ориентации на интересы организации или персонала (**рисунок 1**) можно получить из результатов опроса служащих (**таблица 2**).

То есть мнения служащих о типе кадровой политики разделились примерно на три примерно равных варианта:

1. 35,2 процента служащих относят ее к политике по типу «партнерства», при котором равновесными являются как интересы самой организации, так и интересы работников. Это наиболее благоприятный тип кадровой политики.

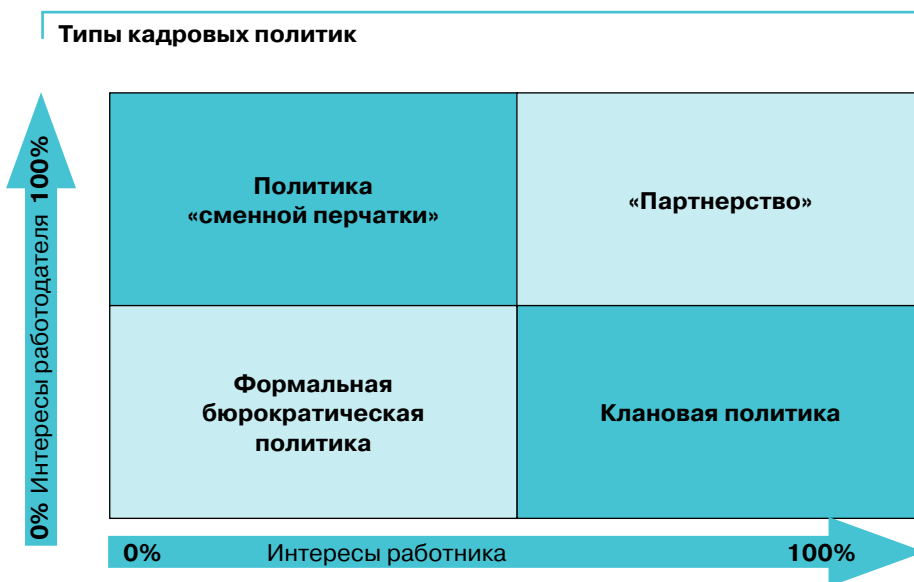
2. Почти треть служащих (31,9 процента) считают, что кадровая политика является «формально-бюрократической», при которой существует лишь видимость кадровой работы, а на самом деле никого не волнует отсутствие внятных целей у организации, а также плачевное состояние сотрудников.

3. Наконец, 29,7 процента опрошенных оценивают существующую кадровую политику как политику «сменной перчатки». Этой категории работников

Таблица 1. Особенности кадровой политики (оценка руководителей высшего звена)

Тип кадровой политики	Количество респондентов	Количество ответивших, %
Пассивная кадровая политика	2	16,70%
Реактивная кадровая политика	10	83,30%
Активная кадровая политика	0	–

Рисунок 1. Типы кадровой политики с точки зрения ориентации на интересы организации и персонала



кажется, что их интересы постоянно ущемляются в пользу интересов организации. У них создается впечатление, что их эксплуатируют, а после того, как они «свое отработают», их попросту заменят на других работников. Такой тип кадровой политики несколько более позитивен, чем описанный выше «фор-

мально-бюрократический», так как в нем присутствует устойчивая ориентация на эффективную работу. Однако при долгосрочном следовании данным курсом (при игнорировании интересов работников) лояльность сотрудников снижается и возникает риск снижения эффективности.

Как видно из **таблицы 2**, в различных структурных подразделениях и отношении к кадровой политике различно, что чаще всего бывает связано с позицией руководства по отношению к своим подчиненным.

В этих условиях представляется целесообразным усиление кадровой политики на основе использования принципов стратегического менеджмента и более полного учета как целей и задач организации, так и потребностей и интересов служащих.

Рассматривая отдельные элементы кадровой политики (**таблица 3**), следует отметить довольно критичное отношение к их состоянию со стороны служащих. Наиболее «западающими» элементами кадровой политики служащие считают «мотивацию и стимулирование труда», что, скорее всего, связано с неудовлетворенностью размером денежного вознаграждения, а также существующей практикой оплаты труда (слабой обоснованностью размера вознаграждения).

Недостаточно эффективными также считаются управление «профессиональным продвижением и деловой карьерой персонала» и «работа с кадровым резервом». В данном случае низкие оценки связаны, скорее всего, с низкой мобильностью персонала и «плоской» организационной

Таблица 2. Характеристика реализуемой кадровой политики с точки зрения служащих, %

Охарактеризуйте реализуемую в вашем органе власти кадровую политику. К какому типу она относится?	Орган власти					
	Управление образования	Комитет по управлению имуществом	Финансовое управление	Аппарат администрации	Управление социальной защиты населения	В целом
Политика «сменной перчатки»	50,0	25,0	30,8	33,3	17,6	<b>29,7</b>
Формальная бюрократическая	0,0	25,0	15,4	39,2	29,4	<b>31,9</b>
Клановая	0,0	0,0	0,0	3,9	5,9	<b>3,3</b>
Политика партнерства	50,0	50,0	53,8	23,5	47,1	<b>35,2</b>

структурой, что затрудняет карьерное продвижение служащих. Решению данной проблемы в какой-то степени могут способствовать сокращение числа должностей руководителей и увеличение числа должностей спе-

циалистов с высоким должностным статусом (что целесообразно с учетом недостаточно высоких значений норм управляемости). Кроме того, возможно, следует уделять больше внимания развитию горизонтальной

карьеры служащих (профессиональный и статусный рост внутри занимаемой должности) и внедрению проектных принципов управления, при которых необязательно становиться начальником, чтобы реализовать

Таблица 3. Оценка состояния отдельных элементов кадровой политики (по 10-балльной шкале от 1 до 10 баллов)

	Управление образования	Комитет по управлению имуществом	Финансовое управление	Аппарат администрации	Управление социальной защиты населения	Итого
Планирование персонала	5,0000	6,7500	6,2857	5,0377	4,3529	<b>5,2447</b>
Привлечение и отбор персонала	8,0000	7,3750	6,7857	5,2830	5,1176	<b>5,7128</b>
Адаптация новых служащих	8,5000	8,7500	7,5714	5,8679	6,0000	<b>6,4468</b>
Обучение персонала	6,5000	4,3750	5,2857	5,4340	5,4118	<b>5,3404</b>
Работа с кадровым резервом	4,0000	5,6250	3,7857	4,6792	4,4118	<b>4,5638</b>
Профессиональное продвижение, деловая карьера персонала	4,0000	4,2500	4,7143	4,3019	4,5294	<b>4,3936</b>
Деловая оценка персонала	6,5000	6,7500	6,9286	5,8491	5,6471	<b>6,0638</b>
Мотивация и стимулирование труда	5,0000	5,7500	4,4286	4,1132	4,1765	<b>4,3298</b>
Организация трудовой деятельности	5,5000	7,1250	6,7857	4,7358	5,2353	<b>5,3511</b>
Управление трудовыми отношениями	8,5000	7,2500	6,0000	5,2264	4,1765	<b>5,3936</b>
Формирование и развитие организационной культуры	9,0000	6,8750	7,7143	5,6226	5,4118	<b>6,0745</b>

свои управленческие способности и амбиции.

Выше, чем другие составляющие кадровой политики, оцениваются вопросы управления адаптацией новых служащих, деловая оценка и формирование и развитие организационной культуры.

### Практика целеполагания

Важнейшим показателем качества управления на современном этапе функционирования органов власти является развитие принципов управления по результатам, в основе чего лежит грамотное целеполагание. Уровень развития целеполагания в администрации района в рамках кадрового аудита изучался на основе опроса служащих. Вместе с тем о развитости такой практики можно судить и исходя из анализа организационных, в том числе программных, документов.

По мнению служащих, они очень хорошо осведомлены о целях и задачах своих организаций, знают свои персональные задачи и понимают, каким образом эти задачи вытекают из целей и задач более высокого уровня. Так считают порядка 90–98 процентов опрошенных служащих администрации района (**таблица 4**). Незначительная часть служащих, скорее, имеет общее представление о таких целях и задачах. Возможно, что настолько оптимистичное представление служащих о понимании целей своей работы связано с достаточно высокой конкретностью такой работы, а не только с тем, что цели являются понятными, обоснованными и измеримыми (деятельность значительной части служащих часто носит процессный характер).

Вместе с тем у несколько меньшей части служащих цели и задачи организации вызывают энтузиазм и высокую включенность в их достижение (однозначно ответили «да» 30,9 процента опрошенных). Примерно такое же количество служащих удовлетворены результатами своей работы за год (27,7 процента).

Практика вознаграждения в зависимости от результатов деятельности выглядит достаточно неплохо, так как 57,4 процента знают или почти всегда знают, какое вознаграждение их ожидает в случае успеха. Однако около 40 процентов служащих имеют об этом очень слабое представление. При этом всего 17 процентов такое вознаграждение устраивает, а 19,1 процента устраивает частично. Эти данные подтверждают наличие проблем в существующей системе и практике оплаты труда, о чем говорилось выше.

Необходимо отметить, что в целом в администрации района могут быть созданы хорошие или приемлемые организационные условия для достижения ее целей и осуществления эффективных коммуникаций между служащими. Так считают 60–70 процентов опрошенных. Многие служащие (около 80 процентов) отмечают высокий уровень доверия в отношениях и ориентацию других служащих на сотрудничество.

Интересно, что большая часть служащих (59,6 процента) предпочла бы стабильной и фиксированной заработной плате *оплату труда на основе оценки результативности деятельности*. Вероятнее всего, это реакция на сложившуюся неэффективную практику и отражает готовность служащих к переходу на оплату по результатам деятельности, являясь в этом смысле позитивным фактором. При этом понятно, что имеется значительная группа служащих, со стороны которых будет оказано сопротивление подобного рода инновациям (26,6 процента), и определенная часть служащих (13,8 процента), которая относится к этой идее без энтузиазма, но и не выражает ее неприятия.

Более того, 20,2 процента служащих однозначно ответили, что хотели бы, чтобы ежемесячно проводилась объективная оценка их деятельности, а по результатам этой оценки определялся бы размер вознаграждения. Эту категорию служащих, скорее всего, можно отнести к группе сотрудников, уверенных в своих высоких результатах (категория высокоэффективных). 31,9 процента служащих также склоняются к этой идее (возможная эффективность выше среднего). 8,5 процента опасаются такого развития событий, а 20,2 процента не хотели бы этого («группа скептиков» либо недостаточно эффективных сотрудников). 19,1 процента служащих сомневаются в целесообразности такого подхода, имея, по всей вероятности, нестабильный результат или не понимая, что является результатом их деятельности.

### Некоторые личностно-профессиональные качества руководителей

Готовность к управленческой деятельности в современных условиях определяется не только желанием руководителя и практическим опытом работы в предметно-содержательной сфере деятельности, но и наличием образования в сфере менеджмента.

К сожалению, образовательно-квалификационный уровень руководителей всех уровней в администрации района не является достаточно высоким. Только 7 руководителей из 37 (18,9 процента, причем 5 человек из них работают в аппарате администрации) имеют квалификацию «менеджер». Если сравнивать с аналогичными показателями в региональных органах государственной власти, то руководителей подразделений, имеющих квалификацию «менеджер», там в два раза больше.

Таким образом, можно оценить как достаточно большую потребность в обучении руководителей администрации района по направлению «менеджмент». С учетом оптимальной рекомендуемой численности руководителей, не превышающей 20 человек, рекомендуются программы высшего образования (срок обучения от 3,5 года) по направлениям «государственное и муниципальное управление», «менеджмент», «управление персоналом», дополнительно к высшему образованию и программам профессиональной переподготовки – МРА и аналогичным (срок обучения один–два года). Частично данная проблема может быть решена и за счет краткосрочных программ обучения. При этом целесообразно более точная оценка потребностей в управленческом образовании руководителей.

В рамках аудита проводилась оценка (на основе тестирования) готовности руководителей к преобразованиям. Высокий уровень готовности к преобразованиям характерен для 10,5 процента респондентов (считается, что в норме этот показатель должен составлять не менее 25 процентов). Низкий уровень готовности к преобразованиям продемонстрировали 42,1 процента руководителей (в норме их должно быть не более 5 процентов).

Низкая готовность служащих, особенно руководителей, к инновациям в условиях стоящих модернизационных задач и совершенствования деятельности органов власти, включая внедрение новых технологий работы с гражданами, является серьезным препятствием для успешного решения этих задач и, к сожалению, имеет системный характер (по нашим данным, характерна практически для всех органов власти и управления на всех уровнях). Решение этой проблемы возможно только посредством развития новой системы координат для служащих в сторону увеличения для них значимости (ценности) участия в решении задач развития,

Таблица 4. Развитость практики целеполагания в администрации района, %

№	Подвопросы	Да	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет	Затрудняюсь ответить	Индекс
1	Я имею четкое представление о целях моей организации	63,8	33,0	0,0	0,0	3,2	4,6
2	Я знаю, какие персональные задачи стоят передо мной как членом организации на ближайшее время	67,0	25,5	5,3	1,1	1,1	4,5
3	Мои персональные задачи вытекают из целей и задач моей организации (или структурного подразделения) и работают на их достижение	64,9	30,9	1,1	3,2	0,0	4,5
4	Цели и задачи моей организации (структурного подразделения) вызывают у меня энтузиазм, и я готов действовать с полной отдачей ради их достижения	30,9	54,3	9,6	2,1	3,2	4,0
5	Я удовлетворен результатами своей работы, выполненной за последний год	27,7	57,4	5,3	4,3	5,3	4,0
6	Я знаю, какое вознаграждение меня ожидает в случае успешных результатов моей работы	38,3	19,1	23,4	7,4	11,7	3,6
7	Обычно меня устраивает вознаграждение, которое я получаю в случае достижения положительных результатов работы	17,0	19,1	31,9	22,3	9,6	2,8
8	Моя организация создает мне все необходимые условия для достижения ее целей	21,3	42,6	17,0	9,6	9,6	3,5

ДИАГНОСТИКА

№	Подвопросы	Да	Скорее да, чем нет	Скорее нет, чем да	Нет	Затрудняюсь ответить	Индекс
9	Моя организация содействует открытой коммуникации, подразумевающей уважительное отношение к различным мнениям и способствующей появлению новых, лучших идей	20,2	42,6	21,3	6,4	9,6	3,5
10	Моя организация создает необходимые условия для того, чтобы сотрудники отвечали за результаты своей работы	25,5	43,6	19,1	7,4	4,3	3,6
11	Мои взаимоотношения по работе с другими сотрудниками и структурными подразделениями (отделами) построены на высоком доверии и сотрудничестве	28,7	52,1	11,7	2,1	5,3	3,9
12	Я бы предпочел оплату труда на основе оценки результативности деятельности стабильной и фиксированной заработной плате	26,6	33,0	16,0	10,6	13,8	3,5
13	Я бы хотел, чтобы ежемесячно проводилась объективная оценка моей деятельности и по результатам этой оценки определялся размер моего вознаграждения	20,2	31,9	20,2	8,5	19,1	3,4

а также развития проектных принципов работы. Для решения задачи повышения инновационной готовности служащих необходима также реализация соответствующих программ обучения, а также других мероприятий, поддерживающих внедрение инноваций на муниципальной службе.

**Состояние и эффективность кадровой работы и реализации кадровых технологий**

В целом уровень развития кадровых технологий можно оценить как средний. При этом более позитивно

воспринимается состояние таких технологий, как адаптация персонала, деловая оценка, формирование и развитие организационной культуры.

Кроме того, можно провести сравнительный анализ оценки действенности кадровых технологий, незадолго до этого данной региональными госслужащими в отношении органов



Таблица 5. Оценка состояния отдельных кадровых технологий  
(по 10-балльной шкале от 1 до 10 баллов)

Персонал-технологии	Госслужащие – в отношении органа исполнительной государственной власти	Муниципальные служащие – в отношении администрации района	Члены правительства – в отношении органа местного самоуправления	«Заворги» – в отношении органа местного самоуправления
Планирование персонала	5,7	<b>5,2</b>	4,3	<b>4,2</b>
Привлечение и отбор персонала	6,1	<b>5,7</b>	4,1	<b>4,2</b>
Адаптация новых служащих	6,6	<b>6,4</b>	4,7	<b>5,4</b>
Обучение персонала	5,5	<b>5,3</b>	3,9	<b>3,7</b>
Работа с кадровым резервом	5,9	<b>4,6</b>	3,6	<b>4,1</b>
Профессиональное продвижение	5,2	<b>4,4</b>	3,9	<b>2,8</b>
Деловая оценка персонала	6,8	<b>6,1</b>	5	<b>7,8</b>
Мотивация и стимулирование труда	4,5	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>2,8</b>
Организация трудовой деятельности	5,9	<b>5,4</b>	5,3	<b>5,3</b>
Управление трудовыми отношениями	5,9	<b>5,4</b>	5,4	<b>4,7</b>
Формирование и развитие организационной культуры	6,3	<b>6,1</b>	5,1	<b>5,1</b>
<b>Среднее</b>	<b>5,9</b>	<b>5,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>

исполнительной государственной власти, муниципальными служащими района, а также членами правительства и руководителями кадровых служб органов местного самоуправления области – «заворгами» (представителями разных муниципальных районов) (таблица 5).

Такой анализ показывает, что сами служащие все-таки настроены в отношении эффективности реализации кадровых технологий значительно более позитивно, чем руководители высшего звена или специалисты в об-

ласти кадровой работы что, в принципе, объяснимо меньшим знакомством «простых» служащих с современными стандартами такой работы.

Кроме того, оцениваемая экспертами кадровая политика в органах власти как реактивная характеризуется еще и тем, что органы местного

Таблица 6. Показатели привлечения и отбора кадров в администрацию района

Показатели привлечения и отбора, 2011 год	
Общее количество назначений на новые должности в 2011 году (переименование должности новым назначением не считается)	7
Из них внешних кандидатов (не являющихся муниципальными служащими)	2
Количество проведенных конкурсов на замещение вакантных должностей в течение 2011 года	2
Из них победителями которых стали внешние кандидаты	2
Общее количество кандидатов, принявших участие в конкурсах в течение 2011 года	6
Из них внешних кандидатов	6
Назначено из кадрового резерва в 2011 году	–

самоуправления в основном предпочитают не проявлять инициативу по внедрению современных технологий работы с кадрами, а копировать методы, процедуры и технологии, реализуемые органами государственной власти на уровне региона со всеми их достоинствами и недостатками.

Более прогрессивным подходом был бы переход к активной кадровой политике без постоянной оглядки «на старшего брата», исходя из своих (местных) условий и с использованием лучших достижений как региональных (или федеральных) органов власти, так и – по возможности – предприятий коммерческого сектора.

Общее восприятие персонал-технологий говорит о том, что их необходимо развивать, делать их действительно ценными управленческими инструментами как для работодателя, так и для работников.

Рассмотрим теперь отдельные направления кадровой политики.

### 1. Планирование персонала

Планирование персонала с точки зрения стратегической направленности в органах власти (администрация района тут не исключение) как таковое не осуществляется. При этом руководители высшего звена и специалисты по организационной и кадровой работе, оценившие состояние данной кадровой технологии достаточно критично (4,3–4,2 балла по 10-балльной шкале), находятся ближе к истине, чем рядовые служащие. В частности, такое состояние кадрового планирования

характеризуется тем, что отсутствует система оценки перспективной потребности в кадрах, в том числе исходя из стратегии развития органов власти. Нет данных как о количественной потребности в персонале, как и нет четких критериев качественной потребности (обоснованных квалификационных требований к уровню знаний, умений и навыков служащих в зависимости от содержания выполняемой деятельности). Кадровые службы, как правило, не прогнозируют высвобождение персонала. В частности, отсутствует действенный мониторинг текучести кадров и ее причин. Уровень текучести не отслеживается и не учитывается при формировании кадрового резерва.

оптимизацией деловых процессов (или устранением непродуктивных процессов и процедур).

### 2. Привлечение и отбор персонала

В целом эффективность привлечения и отбора персонала достаточно высокая (если не учитывать проблемы, возникающие при отборе кадров из-за плохого кадрового планирования) (*таблица 6*).

В связи с небольшой текучестью кадров потребность в привлечении новых сотрудников возникает нечасто. Всего за год было семь новых назначений (примерно один человек

*Возможно, следует уделять больше внимания развитию горизонтальной карьеры служащих и внедрению проектных принципов управления, при которых необязательно становиться начальником, чтобы реализовать свои управленческие способности и амбиции*

Основная проблема заключается в том, что общая направленность на оптимизацию (сокращение штатов) носит характер кампаний, после проведения которых штаты снова растут, так как такого рода сокращения не основаны на оценке реальной потребности в кадрах и не сопровождаются

в два месяца), поэтому нагрузка на кадровую службу в связи с этой работой невысокая. Из семи назначений было назначено всего два внешних кандидата в результате проведения двух конкурсов. Среднее количество кандидатов – три человека на должность является небольшим, тем более с учетом сложностей в поиске работы для жителей города (в органах госу-

дарственной власти области на одну вакантную должность за тот же период в среднем претендовало не менее шести человек). Возможно, следует повышать уровень открытости конкурсных процедур, стараясь привлечь большее количество кандидатов, так как увеличение количества кандидатов на должность, как правило, автоматически повышает качество кадрового отбора.

### 3. Адаптация новых служащих

Низкий уровень текучести кадров, с одной стороны, и достаточно хороший социально-психологический климат, с другой, не требуют построения специальной системы адаптации персонала. Той работы, которая проводится в администрации района, для целей эффективной адаптации на данный момент вполне достаточно.

### 4. Обучение персонала

Анализ действующей системы обучения персонала показывает, что этому направлению уделяется достаточно серьезное внимание. В течение 2011 года количество служащих, прошедших обучение вне рабочего места, составило 37 человек, или 23,9 процента от общей численности служащих (в I полугодии 2012 года эта тенденция сохранилась), что даже выше, чем в среднем в органах государственной власти области (17,5 процента). Сохранение подобных или чуть выше темпов обучения может быть вполне достаточным, чтобы каждый служащий имел возможность повышения квалификации один раз в четыре года.

Общее количество человеко-дней, затраченных на обучение в 2011 году, составило 108 дней, или 0,7 дня на одного служащего, или 2,9 дня на одного реально прошедшего обучение. Это достаточно короткие сроки обучения, что может быть оправдано при условии активного использования дистанционных программ и обучения на рабочем месте.

Вместе с тем анализ затрат на обучение показывает, что их целесообразно *увеличить*. В настоящее время (по итогам 2011 года) затраты на обучение составили 141 187 рублей, что по отношению к фонду оплаты труда составляет всего 0,27 процента. Для сравнения: в органах государственной власти области эта цифра составляла 0,6 процента, что также явно недостаточно, так как в идеале, по экспертным оценкам, *затраты на обучение должны составлять около 4 процентов от фонда оплаты труда*.

Необходимо отметить, что в целях системного повышения эффективности обучения необходима не просто интенсификация обучения, а повышение его эффективности за счет включения в процедуры обучения двух обязательных этапов:

- 1) оценка потребности в обучении – как количественная, так и качественная;
- 2) оценка эффективности обучения и корректировка его формы и содержания.

### 5. Работа с кадровым резервом

В настоящее время в кадровом резерве администрации района состоит семь человек. Вместе с тем кадровый резерв сформирован в большей степени не для обеспечения покрытия потребности в кадрах в случае высвобождения должностей муниципальной службы, а как способ морального поощрения наиболее эффективных сотрудников без каких-либо реальных перспектив назначения их на вышестоящие должности.

высокой оплаты труда, а служащие, имеющие значительную выслугу лет на муниципальной службе, напротив, держатся за свои места, не торопясь уходить на пенсию.

Работа с кадровым резервом становится целесообразной только при условии *системного подхода к организации подбора, обучения и использования резервистов* для назначения на вышестоящие должности. Системность, в свою очередь, обеспечивается за счет наличия достаточно большого числа сотрудников, включенных в кадровый резерв и, реального назначения большей части из них на вышестоящие должности в течение двух-трех лет. При отсутствии этих условий работа с кадровым резервом неминуемо превращается в формальность, когда на ее проведение затрачиваются ресурсы, но при этом не обеспечивается достаточная результативность.

Таким образом, в данный момент *формирование кадрового резерва и организация работы с ним в администрации района являются нецелесообразными и могут быть безболезненно заменены организацией*

*Основная проблема заключается в том, что общая направленность на оптимизацию (сокращение штатов) носит характер кампаний, после проведения которых штаты снова растут, так как такого рода сокращения не основаны на оценке реальной потребности в кадрах и не сопровождаются оптимизацией деловых процессов*

Вместе с тем в силу низкой текучести кадров и отсутствия постоянной потребности в привлечении нового персонала, а также в связи с низкой внутренней мобильностью персонала, наличием «карьерных тупиков» для большей части служащих (что, в свою очередь, вызвано особенностями организационной структуры) потребность в формировании кадрового резерва в настоящий момент в администрации района является либо минимальной, либо отсутствует вовсе. Только два сотрудника администрации находятся в пенсионном возрасте, еще девять человек – в возрасте от 55 до 60 лет, что вместе с тем не говорит о возможности их скорого увольнения в связи с выходом на пенсию в ближайшие два-три года. В администрации существуют сложности с привлечением молодых специалистов из-за недостаточно

*эффективного и оперативного подбора кадров в случае появления соответствующих вакансий.*

Вместе с тем с учетом наличия значительной части сотрудников в возрасте от 40 до 55 лет (70 человек, или почти 50 процентов кадрового состава) и наличием совсем незначительного количества молодых сотрудников в возрасте до 30 лет (18 человек), целесообразно уже сейчас взять курс на омоложение кадрового состава. В случае изменения организационной структуры на более глубокую, с появлением некоторого количества должностей специалистов с высоким статусом может стать возможным привлечение на эти должности молодых, но при этом эффективных сотрудников (более высокую должность должны получать не более молодые и не более взрослые, а наиболее эффективные). В этом случае организация работы с кадровым резервом

может стать чрезвычайно актуальной задачей для администрации района уже через четыре–пять лет.

## 6. Профессиональное продвижение

В целом построение эффективной системы управления карьерой в органах местного самоуправления традиционно является трудноразрешимой задачей, решаемой в ходе организации работы с кадровым резервом, сложности и перспективы проведения которой были описаны выше.

Сами муниципальные служащие района оценивают эффективность такой работы на порядок ниже, чем, например, государственные служащие области. Однако ее качественной реализации объективно мешают существующая организационная структура, а также отсутствие системы горизонтального профессионального продвижения и неразвитость проектных подходов к решению рабочих задач.

## 7. Деловая оценка персонала

Деловая оценка персонала осуществляется в процессе проведения аттестации служащих. В качестве действующей кадровой технологии эти процедуры формально достаточно хорошо проработаны.

Вместе с тем для развития системы деловой оценки целесообразно решить две основные задачи:

- *повысить эффективность проведения аттестации* путем внедрения систем оценки, позволяющих получать объективную оценку личностно-профессиональных качеств служащих и предоставлять им обратную связь по результатам такой оценки;

- *внедрить в практику планирования и стимулирования деятельности текущую оценку служащих как минимум один раз в год* (лучше чаще – ежемесячно либо ежеквартально) на основе оценки результатов их деятельности, а также учитывать накопленные результаты такой оценки при проведении очередной аттестации.

## 8. Мотивация и стимулирование труда

Особенности существующей системы мотивации и стимулирования труда были описаны выше, в том числе выраженная неудовлетворенность служащих данными аспектами деятельности.

Наиболее целесообразными представляются два пути повышения эффективности работы по управлению мотивацией служащих:

- *внедрение системы KPI* (ключевых показателей эффективности), позволяющей оценивать текущую результативность служащих и выплачивать им соответствующее вознаграждение по результатам (материальная мотивация);

- *развитие личностных ресурсов руководителей*, позволяющих в ходе осуществления управленческого общения более эффективно влиять на мотивацию своих непосредственных подчиненных (моральная мотивация).

## 9. Организация трудовой деятельности

Уровень организации трудовой деятельности в целом слабо отличается от эффективности реализации других кадровых технологий, поэтому его можно оценить как средний. В то же время целесообразно совершенствовать действующие деловые процессы, сокращая количество непроизводительного труда, а также потерь рабочего времени. Второе направление повышения эффективности организации трудовой деятельности может быть связано с *более объективным и обоснованным распределением видов выполняемых служащими работ по категориям и группам должностей, то есть более четкое нормирование труда.*

## 10. Управление трудовыми отношениями

Как показали результаты анализа морально-психологического состояния персонала, данное направление деятельности развито достаточно хорошо. Вместе с тем может быть рекомендовано большее внимание при проведении корпоративных мероприятий уделять пропаганде здорового образа жизни и развивать физкультурно-массовую работу, что помимо улучшения морального состояния работников будет способствовать уменьшению потерь рабочего времени по болезни.

## 11. Формирование и развитие организационно-служебной культуры

Специальный анализ особенностей организационной культуры в рассматриваемом органе местного самоуправления в рамках настоящего обзора ввиду его краткости не проводится. При этом общее состояние организационной культуры в администрации района можно оценить как достаточно благоприятное, а тенденции

ее развития – как несущие определенные угрозы. Поэтому рекомендуется разработка программы развития и поддержания организационной культуры.

## Состояние и эффективность кадровой работы и реализации кадровых технологий в целом

Кадровая работа в администрации района осуществляется на уровне, соответствующем существующей практике такой работы в органах государственной власти и местного самоуправления области. Вместе с тем администрация района обладает необходимым потенциалом значительного повышения эффективности такой работы до лидерского уровня, причем не только в масштабах области. Для этого необходимо сосредоточиться на *внедрении современных кадровых технологий*, соответствующих лучшим российским и зарубежным практикам, с учетом специфики состояния кадрового потенциала и особенностей кадровой ситуации в администрации района, описанных в настоящем обзоре.

Наиболее приоритетными для реализации можно считать *технологии деловой оценки персонала*, позволяющие повысить ориентацию служащих на результаты текущей деятельности, увязывать индивидуальную и групповую результативность деятельности с уровнем соответствующей оплаты труда, а также стимулировать развитие необходимой компетентности служащих.

Действующие кадровые технологии целесообразно усиливать и одновременно устранять существующие недостатки:

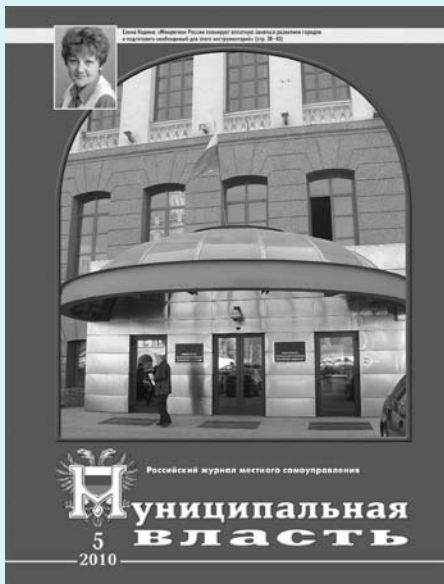
- 1) *повышать эффективность привлечения кандидатов при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей;*

- 2) *в ходе планирования и проведения обучения сотрудников более тщательно оценивать потребность в обучении и в обязательном порядке оценивать эффективность обучения (стратегически целесообразно увеличить затраты на обучение);*

- 3) *в перспективе уделять более пристальное внимание вопросам управления карьерой служащих, в том числе в ходе работы с кадровым резервом;*

- 4) *удерживать штатную численность в пределах обоснованной количественной и качественной потребности в персонале, осуществляя постоянный мониторинг эффективности деловых процессов и организации деятельности служащих.*

# Требования к статьям для публикации в журнале «Муниципальная власть»



1. Статьи принимаются в электронном виде в формате Word по электронной почте или обычной почте (с обязательным приложением в виде дискеты или CD-диска).

2. Шрифт, интервалы и т.п. Размер шрифта – 12 кегль. Абзац – 1,5 (полуторный) межстрочный интервал, отступ в начале абзаца – 1,27 см. Желательно, чтобы на странице были следующие поля: 2,5 см сверху и снизу, 3 см слева и 1,7 см справа.

3. Таблицы, рисунки, схемы. Главное требование – должна быть возможность редактирования текста внутри таблицы. В случае если таблицы сделаны в программе, в которой работа с текстом невозможна, необходимо приложить к каждой таблице отдельно набранный текст – полную копию расположенного внутри нее. Указания на таблицы в тексте статьи выделяются полужирным курсивом, например: **таблица 1, рисунок 2, диаграмма 3.**

Продолжение см. на стр. 116

Муниципальная  
власть



Адрес отдела распространения:  
109052, Москва,  
ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2,  
«Редакция журнала  
«Муниципальная власть»  
Тел.: (499) 722-22-08,  
8-916-653-72-18

Получатель: ООО «Редакция журнала  
«Муниципальная власть» –  
Издательский дом»

<b>АБОНЕМЕНТ на журнал</b>											79955	
«Муниципальная власть»											Кол-во комплектов	
<b>на I полугодие 2016 года</b>												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Куда												
(Почтовый индекс)											(Адрес)	
Кому												
(Фамилия И.О.)												

перечисляемая сумма:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

платежное поручение

№ \_\_\_\_\_  
от «\_\_» \_\_\_\_\_ 2015 г.

<b>ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА на журнал</b>											79955	
«Муниципальная власть»												
Стоимость	подписки		_____руб. _____ коп.		Кол-во комплектов							
	переадресовки		_____руб. _____ коп.									
<b>на I полугодие 2016 года</b>												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Куда												
(Почтовый индекс)											(Адрес)	
Кому												
(Фамилия И.О.)												

Если в статье есть и рисунки, и таблицы, то для каждого вида применяется своя, отдельная от других видов, нумерация.

4. Примечания, ссылки: до 5 примечаний на статью могут быть расположены на странице. Более 5 – только в конце статьи. Внутри статьи ссылка на номер примечания ставится на строке в квадратных скобках, например: [1], [7] и т.д. Если примечания включают в себя не только ссылки на книги и статьи, то литература может быть выделена в отдельный список.

5. Фотографии и иллюстрации принимаются в цветном виде только в форматах tif, jpg

в разрешении не менее 200 x 300, размером не менее 500 килобайт. Фото, размещенные в Word, в формате gif и тому подобных нестандартных форматах, к публикации не принимаются.

6. К каждой статье должны быть приложены сведения об авторе: фамилия, имя, отчество полностью (не инициалы), научная степень (без сокращений), должность и место работы – строго без аббревиатур и сокращений. Если данные даны в сокращении, редакция оставляет за собой право на свободную редактуру подписи.

7. Информация для обратной связи: адрес электронной почты и номера телефонов для связи, почтовый адрес (с индексом) для отправления авторских экземпляров.

8. Желательно к каждой статье приложить: а) краткое резюме статьи, б) краткую информацию об авторе (образование, основные места работы, количество опубликованных статей, педагогическая деятельность).

Статьи присылайте на эл. почту: [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com) или по адресу: 109052, Москва, ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2, «Редакция журнала «Муниципальная власть»».

## ВНИМАНИЕ: НОВЫЕ РЕКВИЗИТЫ!

### **Подписка на журнал «Муниципальная власть»**

осуществляется через объединенный каталог «Пресса России» (индекс 48686), агентство «Роспечать» (индекс 79955)

и Каталог периодических изданий для библиотек (индекс Б 251), а также через редакцию

Стоимость подписки через редакцию на первое полугодие 2015 г.

составляет 1560 руб. 00 коп., включая пересылку.

Для оформления подписки необходимо:

1. Заполнить абонемент и доставочную карточку.
2. Перечислить сумму подписки на расчетный счет.

#### **Наши реквизиты:**

**ИНН 7722708814 КПП 772201001**

**Получатель ООО «Редакция журнала «Муниципальная власть» – Издательский дом»**  
г. Москва

**р/с № 40702810938250042149**

**Банк получателя Сбербанк России ОАО в г. Москве**

**к/с 30101810400000000225**

**БИК 044525225**

3. В платежном поручении в графе «Назначение платежа» обязательно следует указать количество и номера журналов, почтовый адрес подписчика: индекс, страна, область, город, улица, дом, организация, Ф.И.О., код города, телефон, факс.

4. Копию платежного документа и заполненную доставочную карточку необходимо направить по факсу **(499) 722-22-08**, либо по E-mail: [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com) (скан), либо письмом по адресу: 109052, Москва, ул. Нижегородская, д. 70, корп. 2, «Редакция журнала «Муниципальная власть»».

5. После получения перечисленной суммы журналы будут высланы подписчикам почтовой бандеролью. Редакция оставляет за собой право изменять стоимость подписки в связи с ростом цен на услуги почты.

### **ВНИМАНИЕ!**

Через редакцию можно оформить подписку на второе полугодие 2015 года.

Стоимость одного номера журнала составляет 520 руб. 00 коп., включая пересылку.

Редакция реализует со склада журналы за 1999–2010 годы.

Обращаться по телефонам: (499) 722-22-08, 8-916-653-72-18

E-mail: [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com)

### **НАД НОМЕРОМ РАБОТАЛИ**

**Елена Голубева**

шеф-редактор

**Светлана Зенина**

компьютерная верстка  
и дизайн

**Олег Кирюшкин**

фотокорреспондент

\*\*\*

Свидетельство о регистрации

ПИ № ФС77-48311 от 24 января 2012 г.

выдано Роскомнадзором

Подписано в печать 16 ноября 2015 года

в «Чебоксарской типографии №1»

Зак. №

Тираж 2500 экз.



# I Съезд территориальных общественных самоуправлений Российской Федерации

**Сила общественности на благо России!**

Впервые в истории территориального общественного самоуправления (ТОС) России 17–18 февраля 2016 года в Москве состоится I Всероссийский съезд ТОС. Организатор съезда – *Лига территориального общественного самоуправления*.

Познакомиться с общей информацией о съезде, а также самостоятельно зарегистрироваться для участия в работе съезда можно на сайте: [www.съездтос.рф](http://www.съездтос.рф)

В настоящее время территориальное общественное самоуправление развивается в 64 субъектах Российской Федерации. Всего на территории Российской Федерации зарегистрировано более 20 тысяч органов ТОС. Основываясь на анализе практической деятельности территориального общественного самоуправления в разных регионах России, можно выделить основные проблемы, с которыми сталкивается сегодня территориальное общественное самоуправление:

- сложности с юридической регистрацией органов ТОС;
- проблемы в разграничении полномочий между муниципальными органами власти и органами ТОС;
- различная степень активности комитетов (советов) ТОС на местах;
- ресурсная необеспеченность деятельности органов ТОС;
- необходимость совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы в области ТОС.

Все эти проблемы можно и нужно решать!

I Съезд ТОС России – это всероссийская площадка по изучению и совершенствованию механизма территориального общественного самоуправления, определению роли и статуса ТОС. Съезд – это собрание единомышленников, это общие цели, общие идеи, общие способы решения проблем.

Более тысячи представителей территориального общественного самоуправления, власти, бизнеса, науки, социально ориентированные некоммерческие организации, все, кто заинтересован в развитии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации, смогут принять участие в съезде.

Во время подготовки к съезду планируется провести региональные конференции по выдвижению делегаций от регионов. Конференции пройдут с 1 октября по 15 декабря 2015 года. По итогам конференции отбирается официальная делегация – десять человек. Список официальной делегации и протокол региональной конференции будут размещены на сайте съезда. Также в рамках конференций будут выявлены лучшие практики реализации общественных инициатив граждан в регионах.

Все участники съезда будут разделены на две категории:

- участники с решающим голосом (избираются на региональных конференциях);
- участники с совещательным голосом самостоятельно подают заявку на участие в съезде на сайте съезда.

Также в рамках подготовки съезда в октябре–декабре 2015 года в регионах пройдут конкурсы «Лучший городской ТОС», «Лучший сельский ТОС», «Лучший председатель ТОС», «Отличник ТОС», «Лучшая технология работы с населением», «Лучшая муниципальная программа поддержки ТОС», «Лучшая программа взаимодействия ТОС и бизнеса в решении вопросов местного значения». Ознакомиться с положениями о конкурсах ТОС также можно на сайте съезда.

## *Проект программы съезда*

- научно-практическая конференция «Территориальное общественное самоуправление как основной элемент гражданского общества»;
- «круглый стол» «Правовые основы деятельности ТОС на современном этапе развития»;
- «круглый стол» «Модели территориального общественного самоуправления в Российской Федерации»;
- экспертное обсуждение по теме «История, культура, туризм в рамках деятельности ТОС»;
- экспертное обсуждение по теме «Взаимодействие ТОС, НКО и бизнеса»;
- панельная дискуссия на тему «ТОС или ТСЖ: проблемы ЖКХ, роль соседских общин в решении жилищных проблем»;
- «круглый стол» «Деятельность ТОС в разрезе проблем малых городов и сельских поселений»;
- «круглый стол» «Программы поддержки деятельности территориального общественного самоуправления: федеральные, региональные, муниципальные»;
- семинар «Технологии работы с населением»;
- семинар «Основы фандрайзинга»;
- презентация проектов – победителей конкурсов территориального общественного самоуправления.



По всем вопросам участия в съезде, проведения региональных конкурсов ТОС можно обращаться: e-mail [ligatos@mail.ru](mailto:ligatos@mail.ru), телефон 8 (495) 150 40 98. Сайт [www.съездтос.рф](http://www.съездтос.рф)



## Читайте в следующих номерах:

- ✓ Что такое Национальный центр общественного контроля в ЖКХ?
- ✓ Минрегион России: направления работы с муниципальными образованиями в 2015 году
- ✓ Городские агломерации: теория и российская практика
- ✓ Стратегия развития Москвы до 2020 года

---

**Оформить подписку на 2015 год можно на Почте России по каталогу ОАО «Агентство «Роспечать»:**

- 79955 - индекс на полгода (3 номера)
- 37164 - индекс на год (6 номеров)

**С любого номера можно оформить подписку:**

- в агентстве «Урал-Пресс» (индекс 48686)
- на Почте России по каталогу «Пресса России» (индекс 48686)
- в редакции журнала (присылайте заявку по факсу 8 (499) 722-22-08 или электронной почте [munvlast@gmail.com](mailto:munvlast@gmail.com))