

## Основные направления повышения престижа муниципальной службы

**Аннотация.** В статье приводится анализ действующих нормативных актов федерального, регионального и муниципального уровня, в которых говорится о повышении престижа муниципальной службы. Констатируется, 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. В работе показывается, что назрела необходимость комплексного, системного решения данного вопроса. Раскрываются такие направления повышения престижа муниципальной службы, как: усиление защищенности должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих; создание позитивного имиджа местного самоуправления, муниципальных служащих и информационная открытость; изменение культуры взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, мотивации деятельности; формирование единого кадрового пространства; формулирование повышения престижа муниципальной службы в качестве государственной задачи федерального уровня. Необходимо решать не только задачу привлечения и отбора высококвалифицированных специалистов на соответствующие муниципальные должности, но и удержания этих специалистов на муниципальных должностях.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, престиж муниципальной службы, кадровое пространство, кадровые технологии, местное самоуправление.

DOI: 10.17803/1994-1471.2015.59.10.082-091

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 РФ подписал перечень поручений по вопросам развития муниципальной службы, состоящий из трех пунктов; один из этих пунктов предусматривает проработку Правительством РФ 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

© Шугрина Е.С., 2015

\* Шугрина Екатерина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директор центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

[eshugrina@yandex.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

служащих. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2015 года № СГТ-П17-995 разработан и утвержден приказом Минтруда России от 25 февраля 2015 года № 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;
- 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, и органами местного самоуправления;
- программы поддержки местного самоуправления;
- программы повышения эффективности государственного (муниципального) управления;
- программы противодействия коррупции;
- программа повышения информационной открытости органов власти;
- административные регламенты предоставления соответствующих услуг;
- документы, регулирующие особенности расходования денежных средств в муниципальном образовании, особенности бюджетной или инвестиционной политики.

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 РФ, 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 развитие муниципальной службы рассматривают как общегосударственную задачу, что отражается даже в названии соответствующего документа — Постановлением Администрации городского округа Первоуральск от 20.10.2014 № 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.

Анализ отчета о выполнении долгосрочной целевой программы «Развитие муниципальной службы в городском округе Тольятти на 2012—2014 годы» за 2013 год, утвержденного постановлением Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 23.04.2014 № 1284-п/1, показывает, что к мероприятиям по повышению престижа муниципальной службы относились преимущественно внедрение современных кадровых технологий (применение мер стимулирования, работу с кадровым резервом, отбор, обучение служащих), профилактику коррупции, а также повышение информационной открытости органов местного самоуправления. В отчете «О результатах деятельности органов местного самоуправления Шелеховского района за 2014 год», утвержденном решением Думы Шелеховского муниципального района от 30.04.2015 № 15-рд, повышение престижа муниципальной службы связывается преимущественно с кон-

курсом «Лучший муниципальный служащий Шелеховского района». Аналогичный подход представлен и в отчете о реализации государственной программы Ростовской области «Региональная политика» за 2014 год», утвержденном постановлением Правительства Ростовской области от 05.05.2015 № 313. Использование разнообразных кадровых технологий, в том числе вручение муниципальных наград, безусловно, важно для создания условий осуществления муниципальными служащими их обязанностей.

Из массива упомянутых в начале статьи документов особо следует выделить два: Стратегию кадровой политики Вологды и распоряжение администрации Старомарьевского сельсовета Грачевского района Ставропольского края от 23.12.2013 № 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 — предмет правового регулирования, обозначенным в названии документа.

В Стратегии кадровой политики муниципального образования Вологды в контексте повышения престижа муниципальной службы говорится, в частности, о двух проектах:

- «День дублера», целью которого является мотивация студентов к развитию личностных и профессиональных компетенций, лидерских качеств, повышение престижа муниципальной службы;
- Созвездие «Молодой чиновник Администрации города Вологды», целью которого является объединение молодых муниципальных служащих для успешной адаптации в Администрации города Вологды и создания условий для их профессионального роста.

К основным мероприятиям, утвержденным распоряжением администрации Старомарьевского сельсовета Грачевского района Ставропольского края от 23.12.2013 № 86-р «О повышении престижа муниципальной службы в муниципальном образовании Старомарьевского сельсовета Грачевского района Ставропольского края», отнесены:

- развитие системы наставничества на муниципальной службе;

- активное участие муниципальных служащих в ежегодном краевом конкурсе «Лучший муниципальный служащий»;
- взаимодействие с образовательными организациями высшего образования в Ставропольском крае по вопросу прохождения практики специалистов по специальностям «Государственное и муниципальное управление»;
- организация совместно с МКОУ СОШ № 7 брифингов, дебатов, пресс-конференции по вопросам муниципального управления;
- повышение квалификации муниципальных служащих и уровня их профессиональной переподготовки;
- повышение активности наградной политики органов местного самоуправления в отношении наиболее достойных и профессионально отличившихся муниципальных служащих;
- обеспечение открытости и доступности муниципальной службы путем размещения информации на официальном сайте муниципального образования.

Анализ региональных и муниципальных правовых актов, в которых говорится о престиже муниципальной службы, показывает, 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, содействовавших 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:

1. Усиление защищенности 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 за-

щите прав предпринимателей. Поэтому долгое время деятельность именно органов местного самоуправления была основным объектом проверок. В результате стали появляться примеры, когда размер штрафных санкций в разы превосходил бюджет муниципального образования; когда должностное лицо было вынуждено брать кредит, чтобы выплатить штраф; когда размер собственно зарплаты, остающийся после уплаты всех штрафов, составлял 1 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 видеоканерами 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.п.? И все это надо выполнить в условиях, когда средств мало, а сроки на выполнение предписания короткие. Глава Куриекского сельского поселения Ландепохского района Республики Карелия, объясняя свой досрочный уход в отставку, сказал: «В нашем поселении 11 деревень и обеспечить их жизнедеятельность надо на 4 миллиона бюджетных денег».

Вот как описывает подобную ситуацию глава одного из сельских поселений Алтайского края: «Я начал работать с марта 2012 года. И тут ко мне сразу поехали многочисленные контролирующие органы. Едут, конечно, ко всем. Ведь найти, за что оштрафовать, можно всегда. Первые несколько месяцев меня штрафовали за все. За пожароопасный линолеум в здании сельсовета, отсутствие сайта, неразмещение информации на нем... Мне говорят: «Можем выписать штраф администрации, но он будет, допустим, 20 тысяч рублей, а можем тебе — всего на 5 тысяч рублей. Выбирай». Как правило, выбирать приходится последнее».

В результате 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.

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 муниципалов чувства защищенности этого недостаточно. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос 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 ревизию норм, регулирующих административную ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- внесении изменений и дополнений в трудовое законодательство, предусматривающих 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).

2. Создание позитивного имиджа местного самоуправления, муниципальных служащих и информационная открытость. Об этом, кстати, говорится в проекте Указа Президента РФ «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», подготовленном Минтрудом России. 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, по-



вышение престижа гражданской службы и авторитета государственных служащих, а также способствующих повышению престижа муниципальной службы и авторитета муниципальных служащих.

Сейчас же получается все с точностью наоборот. По многим средствам 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; к ним должны быть применены меры государственного принуждения в необходимых случаях.

По словам упомянутого ранее главы Куриекского сельского поселения Ландехокского района Республики Карелия, «...в последнее время привезенные министры взяли за правило на популярных сайтах Интернета практически оскорблять муниципальную власть. И “корень зла в муниципалитетах”, и “разговаривать с ними бесполезно”, и “понавывирали там”. Так вот, хочется сказать, что нас действительно выбирали, а вас, господа, привезли работать за деньги карельских налогоплательщиков. Уважайте их выбор! В других субъектах РФ региональные власти оказывают поселениям хотя бы юридическую поддержку. Везде разработаны типовые нормативные правовые акты. А мы в Карелии, не имея в штате администрации юристов, должны все сочинять сами, а потом давать объяснения прокурору, почему не учли положение какого-то закона, и бесконечно переделывать документы. А муниципальных служащих у нас не может быть больше четырех. И как они должны успевать исполнять все 33 полномочия?».

Вместе с тем нередко случаи необоснованного и незаконного привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к юридической ответственности. Причем в последнее время органы местного самоуправления все чаще обжалуют решения контрольно-надзорных органов в части применения мер принуждения. И нередко органы местного самоуправления выигрывают; в судебном или административном порядке признается именно их правота, но не органов государственной власти.

Причем часто такое решение принимается во второй инстанции. А информация об этом нигде не распространяется. Муниципалы этим заниматься не умеют, да и некогда им. А органам государственной власти такая «реклама» не нужна, они уже успели везде разместить информацию о своей «победе» по результатам рассмотрения дела в первой инстанции.

Представляется целесообразным введение механизма, предусматривающего обязанность органов государственной власти размещать информацию о необоснованном применении мер принуждения к органам местного самоуправления, доводить ее 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 РФ, 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 гамбургскому счету действовать согласованно, думать о развитии территории, о людях, проживающих на этой территории. Ведь территория муниципального образования — это часть территории субъекта РФ, который, в свою очередь, составляет часть территории Российской Федерации. Поэтому стратегические цели деятельности органов публичной власти должны быть сопоставимыми: в Конституции говорится о том, что человек — высшая ценность (статья 2); стратегия развития территории должна быть согласованная. А что мы получаем вместо этого? Органы государственной власти выполняют свои узковедомственные задачи, ставя органы местного самоуправления в заведомо невыполнимые условия.

Например, «по информации Дзержинского районного Совета депутатов (Красноярский край), Роспотребнадзором вынесено предписание Нижнетанайскому сельсовету по качеству питьевой воды, на реализацию которого требуется минимум 30 млн руб., в то время как годовой бюджет сельсовета составляет 3,5 млн руб.,

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 млн руб. при годовом бюджете 1,2 млн руб. В Чапаевском муниципальном образовании Пугачевского района Саратовской области на выполнение судебных решений по обустройству подъездных путей к водоемам необходимо 5 млн руб. при годовом бюджете в 1,015 млн руб. 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 млн руб., тогда как в состав поселения входят по два, три и более населенных пункта, а средний годовой бюджет поселения в целом составляет около 2 млн руб. В связи с невозможностью по обстоятельствам, не зависящим от глав муниципальных образований, исполнения возложенных полномочий, 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 млн рублей при годовом бюджете района 18 млн рублей».

Наверное, гораздо эффективнее работать согласованно, решая единые общегосударственные задачи, но не забывая и о своих ведомственных или территориальных интересах. Зачем выносить заведомо невыполнимые для муниципальных образований решения? 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. «Рассказихинский сельсовет победил в Арбитражном 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 не реально. 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 Рассказихинского 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».

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 общее количество 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 Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления давно обратили внимание на то, что с учетом кадровых проблем в муниципалитетах 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). 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 РФ 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 РФ, эта обособленность не абсолютная, но ограничена рамками закона. С другой стороны, органы местного самоуправления выполняют огромное количество государственных функций, получая законным путем отдельные государственные полномочия (в порядке, предусмотренном статьями 17, 19—21 Федерального закона от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ (в ред. 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 % фактической деятельности органов местного самоуправления. В таких условиях возникает

вполне закономерный вопрос: а органы местного самоуправления, муниципалы — 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 чему-то чужеродному, отделенному от него? А ведь мотивация деятельности является важным элементом пристражия.

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 решений, касающихся изменения взаимоотношений органов местного самоуправления, порядка их формирования. Анализ законодательства субъектов РФ, 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 — выборное должностное лицо, поэтому недопустимо предъявлять к нему профессиональные требования, связанные, например, с наличием образования, стажа работы и т.п.

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 % глав муниципальных образований избирались непосредственно населением; сейчас большинство глав избираются из числа депутатов представительного органа или по результатам конкурса. С этой точки зрения определенный интерес представляет кадровый аудит тех муниципальных образований, которые перешли на модель объединенных администраций, в рамках которых 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; деловую оценку (аттестацию, экзамен); стимулирование (меры поощрений и взысканий, материальные и социальные гарантии); продвижение и карьеру; обучение и повышение квалификации. Рассмотрим особенности некоторых технологий.

Для формирования единого кадрового пространства и повышения престижа муниципальной службы необходимо формирование единого кадрового резерва. В настоящее время у каждого муниципального образования, субъекта РФ свои кадровые резервы. Вместе с тем 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 РФ основными слушателями являются муниципальные служащие, а основные дисциплины, предусматриваемые соответствующими государственными образовательными стандартами, ориентированы на государственную службу; 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, вместе с тем совместное обсуждение проблем может изменить их отношение друг к другу, способствовать формированию единой корпоративной культуры, командной работы, общих подходов к развитию соответствующей территории.

Сейчас обучением государственных гражданских и муниципальных служащих занимаются разные организации, качество образовательных услуг является тоже разным. 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 и качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

5. Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправ-



ления 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; не было ни одной федеральной программы развития муниципальной службы. Согласно статье 35 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. 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 местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне документа, в котором повышение престижа муниципальной службы рассматривалось бы 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 года № 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.

Отрадно констатировать, что отдельные муниципальные образования уже принимают документы, направленные на решение и этой задачи в пределах своих полномочий. Ранее уже приводилась в качестве примера Стратегия кадровой политики муниципального образования «Город Вологда» на период до 2025 года «Вологда — город профессионалов» (причем это уже не первый документ; предыдущая Стратегия принималась на период в 2010 году; наличие определенной преемственности). В основу Стратегии легли шесть основных принципов, а именно:

1. Преемственность в реализации кадровой политики, опора на результаты, достигнутые ранее.
2. Принцип социального корпоратизма:
  - 2.1. Уважение к партнерам. Использование демократических инструментов при выработке и принятии ключевых управленческих решений.
  - 2.2. Государственно-частное партнерство. Социальная ответственность власти и бизнеса за реализацию кадровой политики на условиях социального партнерства.
  - 2.3. Активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс разработки и реализации Стратегии кадровой политики.
  - 2.4. Постоянная обратная связь с населением города в целом и представителями бизнеса в частности.
3. Опора при реализации Стратегии преимущественно на собственные ресурсы города.
4. Активное участие города в региональных, федеральных и международных проектах.
5. Ориентир на широкое использование инноваций в кадровой сфере.
6. Учет социально-экономических условий развития города Вологды.

Одной из задач Стратегии является формирование единого кадрового пространства. Это очень важная комплексная стратегическая задача. Хотелось бы, чтоб она ставилась и решалась не только на муниципальном, но и на федеральном уровне. И тогда отношение к муниципальной службе будет совершенно иным.

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 долговременной работе, направленной на развитие соответствующего муниципального образования.

**Библиография:**

1. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под ред. И. В. Бабичева, Е. С. Шугриной. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2015 — 672 с.
2. Несмеянова С. Э., Шугрина Е. С. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). — М.: Инфра-М, ИЦ РИОР, 2012. — 154 с.
3. Шугрина Е. С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 4. — С. 68—71.
4. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. — 5-е изд. — М.: Норма, 2014. — 576 с.

**References (transliteration):**

1. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii» / pod red. I. V. Babicheva, E. S. Shugrinoj. — 2-e izd., pererab. i dop. — M., 2015. — 672 s.
2. Nesmeyanova S. E., Shugrina E. S. Kommentarij k Federal'nomu zakonu «O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii» (postatejnyj). — M.: Infra-M, IC RIOR, 2012. — 154 s.
3. Shugrina E. S. Novyj ehtap municipal'noj reformy ili kontrreformirovanie kontrreform? // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2015. — № 4. — S. 68—71.
4. Shugrina E. S. Municipal'noe pravo : uchebnik. — 5-e izd. — M.: Norma, 2014. — 576 s.

*Материал поступил в редакцию 28 августа 2015 г.*

***The major ways of increasing the prestige of municipal service.***

**SHUGRINA, Ekaterina Sergeevna** — Doctor of Law, Professor of Constitutional and Municipal Law Department, Kutafin Moscow State University (MSAL), director of the center for support and maintenance of local authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation  
[eshugrina@yandex.ru]  
123995, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya ul., d. 9

**Abstract.** *The article provides an analysis of the existing regulations at the federal, regional and municipal level, which is said to increase the prestige of the municipal service. It is stated that most of the measures to increase the prestige of the municipal service associated with various staffing technologies aimed at the selection and evaluation of municipal employees. Less accepted documents increasing the prestige of the municipal service are considered in conjunction with the civil service, in the general context of the territory. The paper shows that there is a need for an integrated system to address this issue. The author discloses such ways of increasing the prestige of the municipal service as strengthening security officials of local governments, municipal employees; the creation of a positive image of local government, municipal employees and availability of information; changing the culture of mutual relations of local government and public authorities, motivation activities; formation of a single human resource space; increase the prestige of the formulation of municipal service as a state problem at the federal level. It is necessary to solve not only the problem of recruitment and selection of highly qualified professionals to relevant municipal offices, but also retain these professionals in the municipal office.*

**Keywords.** *Municipal service, the prestige of the municipal service, recruitment space technology, personnel, local government.*