

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

ИНСТИТУТ ПРАВА

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

На тему

**«Правовое регулирование муниципальной службы в Самарской
области»**

Студент(ка)

Г.Р. Гурбанова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Консультанты

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2017

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Ретроспективный обзор и современная характеристика правового регулирования муниципальной службы.....	6
1.1. Развитие законодательства о муниципальной службе	6
1.2. Обзор зарубежного опыта муниципальной службы	11
1.3. Современное правовое регулирование муниципальной службы на федеральном и местном уровне	17
Глава 2. Организация муниципальной службы в Самарской области.....	31
2.1. Организация муниципальной службы в Самарской области: нормативная основа, структура.....	31
2.2. Кадровое обеспечение муниципальной службы	49
Глава 3. Направления совершенствования организации муниципальной службы.....	60
3.1. Правовые и организационные проблемы муниципальной службы	60
3.2. Направления совершенствования кадрового обеспечения муниципальной службы	75
Заключение	87
Список литературы	91
Приложение	99

Введение

Актуальность исследования. Категория муниципальной службы как органа местного самоуправления и как вида профессиональной деятельности на сегодняшний день стала предметом исследования ряда наук. Научный интерес к муниципальной службе обуславливает ряд факторов, среди которых следует назвать новизну данного явления для нашей страны, несоответствие реального положения в муниципальной службе и ее идеальной модели, а также большую значимость ее развития как института гражданского общества.

Муниципальная служба, будучи структурным элементом механизма государственного устройства также является сферой реализации управленческих функций. И эта сфера также представляет особый теоретический и практический интерес для исследования. Так, важность развития профессионализма и компетентности в контексте муниципальной службы обусловлена тем, что в России формирование и развитие муниципальной службы связывается с серьезными кризисами в истории и перерывами в развитии государства.

Выдвинутый в период революции лозунг «Каждая кухарка должна управлять государством» директивно внедрялся в систему органов власти и общественные организации. В результате создаваемые с нуля в конце XX в. органы муниципальной власти не получили ту профессиональную базу, которая способствовала бы их эффективному развитию. Кроме того, гражданское общество в российских реалиях настолько неразвито, что решение проблем населения на местах пока невозможно посредством самоорганизации местного сообщества. В связи с чем возник вопрос о профессиональной подготовке специалистов для осуществления специальной деятельности на муниципальном уровне.

В настоящее время российским обществом и государством переживается сложный момент поиска новых путей к позиционированию государства на мировой арене, а также период формирования отвечающей современным внутренним и внешним требованиям системы управления на государственном и муниципальном уровне. Руководством страны поставлены стратегические

задачи национального масштаба. К ним относятся развитие промышленности ускоренными темпами и решение задач по импортозамещению, меры по развитию сельского хозяйства и обеспечению продовольственной безопасности страны, усиление позиций отечественной науки. Безусловным приоритетом остается задача развития социальной сферы, сбережение нации, рост благосостояния граждан.

Указанные вопросы не могут быть решены эффективно без повышения качества государственного и местного управления. В настоящее время резко возросла необходимость постоянной рационализации управленческого процесса, совершенствования управления на уровне муниципальной службы, повышения роли менеджмента муниципалитетов. Всё большую значимость приобретает вопрос кадрового обеспечения службы в муниципалитетах. Именно кадровый потенциал органа государственной власти и местного самоуправления является ключевым фактором обеспечения устойчивого развития институтов в государстве и обществе.

Область кадровой политики в рамках государственного управления одновременно составляет часть социального управления, часть хозяйственного управления, часть и инструмент политического управления обществом, поскольку в ее содержании отражены управленческо-организационный, технократическо-производственный, ресурсно-обеспечивающий и многие другие аспекты.

Сказанное объясняет актуальность и практическую значимость изучения вопросов правового регулирования муниципальной службы на примере Самарской области.

Объект исследования – муниципальная служба.

Предмет исследования – правовые отношения, складывающиеся в связи с организацией и реализацией муниципальной службы.

Цель работы – проанализировать особенности правового регулирования муниципальной службы в Самарской области.

Задачи, решаемые в ходе исследования:

- проследить развитие законодательства о муниципальной службе;
- провести обзор зарубежного опыта муниципальной службы;

- раскрыть современное правовое регулирование муниципальной службы на федеральном и местном уровне;
- исследовать организацию муниципальной службы в Самарской области: нормативную основу, структуру;
- раскрыть кадровое обеспечение муниципальной службы;
- выявить правовые и организационные проблемы муниципальной службы;
- определить направления совершенствования кадрового обеспечения муниципальной службы.

Методологическую основу работы составляют общенаучный диалектический метод познания, философские, формально-логические методы: анализ, синтез, описание, сравнение, моделирование, а также социологический и другие приемы исследования.

Научная новизна исследования определяется комплексным и междисциплинарным подходом к решению вопросов эффективности правового регулирования муниципальной службы.

Практическая значимость исследования связана с конкретными мерами и предложениями по повышению эффективности организации муниципальной службы.

Нормативной базой исследования являются акты федерального законодательства, Указы Президента, акты Правительства РФ и ведомственные акты.

Статистическими источниками информации в ходе дипломного исследования послужили данные социологических опросов; показатели, основанные на отчетах структурных подразделений муниципальных органов.

Научная основа исследования: научная и специальная литература, материалы периодической печати, монографические исследования.

Структурно работа представляет собой введение с целью, задачами и методами исследования, три главы, разбитые на разделы; заключение с основными выводами и предложениями и список нормативных актов и научной литературы; приложение.

Глава 1. Ретроспективный обзор и современная характеристика правового регулирования муниципальной службы

1.1. Развитие законодательства о муниципальной службе

В структуре государственной власти регулярно происходят изменения, обусловленные правовой, политической и экономической причинами. В странах с демократическим режимом основу политической жизни практически в равных долях осуществляют власть и гражданское общество. Притом гражданское общество является как бы барьером для власти от абсолютного господства. Существование государственной и муниципальной службы является одним из факторов такого воздействия.

Что же такое муниципальная служба и в чем ее особенности? Во-первых, муниципальная служба это институт общества. Это достаточно устойчивое социальное образование, которое сформировалось в ходе исторического развития. Во-вторых, муниципальная служба - это вид профессиональной деятельности местного самоуправления, имеющий ряд особенностей. Наиболее важная особенность муниципальной службы как трудовой деятельности это ее общественно-государственный характер. Поскольку институт муниципальной службы представляет собой многоаспектный объект исследований для многих наук, обратимся к вопросам истории развития и совершенствования муниципальной службы России.

Хотя предпосылки, факты, свидетельствующие о формообразовании муниципальной службы, можно найти и в более ранних периодах, большинство ученых все-таки склонны к мнению, что первая формальная государственная служба появляется при Иване Грозном. До этого, местная общественная самостоятельная деятельность не была подкреплена законом и развивалась лишь на основе народных обычаев. Наместник-кормленщик выполнял роль представителя княжеской власти. В его деятельность входили сбор податей, совершение имущественных сделок, закрепление исхода происходивших в его

присутствии судебных разбирательств. По остаточному принципу наместник решал вопросы благосостояния жителей вверенной территории.

Точкой после, которой развитие муниципальной службы пошло с большей скоростью считается издание в 1556 году указа Ивана Грозного, который назывался «Приговор царской о кормлениях и о службах». Указ содержал программу земской реформы, то есть местного самоуправления. Главным образом указ был издан под воздействием дворянства и посадских людей. В результате этой реформы по всей стране начинаются учреждения земских властей. Во многом, этому поспособствовала отмена кормления.

На территории уездов и волостей, где отсутствовало помещичье землевладение, черносошные и дворцовые крестьяне и посадские люди имели право избирать «излюбленных голов» (староста) и «лучших людей» - земские судьи, целовальники. Ответственность за местное делопроизводство ложилась на новую выборную должность - земского дьяка. Выборные общины подразделялись на сотские, десятские, пятидесятские и т.д. В ответственность земских учреждений входили разносторонние функции: сбор податей, разбирательство по уголовным гражданским и второстепенным делам дела черносошных крестьян и посадских людей.

Поначалу срок работы служащих не был ограничен каким-то определенным сроком. Но перевыборы могли быть созваны в любое время. Впоследствии выборы стали проходить ежегодно.

Следующие важные изменения произошли уже в XVII веке. В это время они затрагивают всю государственную систему управления. В местном управлении в условиях государственного направления вестернизации и обострения классовой борьбы главным и основным учреждением становится институт воевод. На воевод возлагался контроль за военными и гражданскими процессами, полицейской деятельностью и судебной властью. Воеводы обладали чрезвычайно широкой компетенцией, хотя реальными силами для распоряжения они не обладали. Каждый воевода по всем делам должен был «отписывать» в московские приказы, поэтому самостоятельность их была

относительна. Поскольку воеводы были подчинены зачастую целому десятку приказов, они становились в простых исполнителей требований, которые спускались по линии ведомств. Широко применялась практика посылки из столицы на места «сыщиков», которые были уполномочены на решение сложных вопросов, подавление антифеодалных выступлений и контроль за работой воевод. Каждый воевода назначался из числа бояр и дворян и получал «государево жалованье», однако на практике воевода жил поборами с местного населения.

Также вместе с уже вышеупомянутыми земскими собраниями в XVII веке существует еще одна форма самоуправления - губная. Название происходит от слова «губа» то есть округ. За каждой такой губой управлял «губной староста» и «целовальники». В основном они заведовали тюрьмами, плачами и также опирались на выборные собрания.

Следующая форма местного самоуправления сформировалась в 20-30-х годах XVII века и получила название «воеводская изба». В них служащие были как на постоянной (местные подьячие), так и на временной основе (дьяки, подьячие с приписью, воеводы). Воеводы нередко использовали губные избы как дополнительный административный аппарат.

Таким образом, XVII век способствовал усиленному развитию форм местного самоуправления. Политика Петра I хоть и имела западнический характер, все же имела черты самобытности, которые проявлялись в развитии муниципальной службы. Все вышеперечисленные изменения в структуре имеют историческое значение, но большинство историков выделяют именно петровский указ «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» как крупнейшее звено административной реформы.

Местные органы, созданные Петром I, оказались нежизнеспособными. Время когда суд был бы отделен от администрации, надзор - от исполнения, финансовое управление - от полиции, еще не наступило, общественная и политическая обстановка в стране не благоприятствовали таким реформам.

Вновь образованные учреждения нуждались в огромных средствах. Поэтому в 30-е г. вернулась прежняя система уездного деления. К 1727 г. Россию составляли 14 губерний, 47 провинций и 250 уездов. Единственный орган управления и юстиции в губерниях были губернатор, в провинциях и уездах эту должность занимал воевода. В начале 60-х г. Полицмейстеры оказались в подчинении у губернаторов и воевод. Магистраты и ратуши, которые были восстановлены в 1743 г. также попали в подчинение губернаторам и воеводам.

По-настоящему остро проблема государственного управления встает в середине XIX века. Этому способствовало поражение в Крымской войне, которая позволила обнаружить неприемлемость для России методов полицейско-прусского управления. В это время в стране начинаются разносторонние активные социальные движения. В связи с этим развитие муниципальной системы, а именно обновление земских учреждений принимает интенсивный оборот.¹

Следует отметить, что усиление работы местного самоуправления вовсе не было либеральным посылом власти. Решение исходило исключительно из соображений сохранения порядка и не носило оттенка революционной программы. Правительство в прямом смысле сочло целесообразным децентрализовать свои функции.

Однако законы 80-90-х гг. по вопросам управления свернули реформаторскую «оттепель» 60-70-х гг., обнаружили слабость гарантий необратимости реформ, подавили наметившуюся реформаторскую тенденцию, столкнули Россию с пути реформ.

В дореволюционное время временным правительством делались попытки поддержать местное самоуправление, а вместе с тем и муниципальную службу. Была принята Декларация, а также иные нормативные акты, которые провозгласили реформу местного самоуправления в качестве одной из первостепенных задач, стоящих перед новой властью. Достижением

¹ Гайдар Е. Государство и эволюция. Дни поражений и побед. М.: Евразия, 2007. – С. 152.

Временного правительства следует назвать введение земского самоуправления по всей территории России. Также была проведена реформа в городском самоуправлении. Однако вскоре на местах местного самоуправления образуются Советы.

После революций в стране складывается система управления, при которой каждый ранее существовавший орган муниципальной службы теперь входит в единую государственную систему управления.

В течение двух лет все земские учреждения были распущены, а конституцией было закреплено положение о единстве всех советов, находящихся в стране, с жесткой иерархичной подчиненностью. С этого времени отдельные вопросы субъектов решали коммунальные хозяйства (коммуны).

Во второй половине XX века власть снова обращается к вопросам местного самоуправления. Особое внимание к проблемам самоуправления в России возросло во второй половине 80-х гг., когда была признана необходимость перехода от административных к преимущественно экономическим методам управления, а уже в начале 90-х годов активно пошел процесс формирования правовой базы местного самоуправления.

В истории Российской Федерации местное самоуправление начало свое полноправное существование с появлением Конституции в 1993 году. Полномочия советов передались органам местной администрации. Тогда же и появляется понятие муниципальной службы. Применение положений Закона о местном самоуправлении 1995 года позволило сформировать систему местного самоуправления на большей части территории России².

Однако во время практики его применения был выявлен ряд проблем, которые препятствовали эффективной реализации системы местного самоуправления. К данным проблемам следует отнести нечеткое определение компетенции муниципальных образований, неопределенную территориальную

² Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013- 286 с.

организацию местного самоуправления, возможность сформировать структуру органов местного самоуправления, которая не соответствует решаемым задачам, несоответствие имеющихся ресурсов и исполняемых обязанностей, формальная удаленность органов местного самоуправления от населения муниципального образования, не проработанные механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Указанные проблемы и пробелы привели к необходимости разработки нового базового закона о местном самоуправлении, принятого Государственной Думой 16 сентября 2003 года и подписанного Президентом РФ 6 октября 2003 года.

То есть, за многовековую историю российского государства процесс формирования и реорганизации муниципальной службы никогда не останавливался. Пробразы муниципальных институтов имели место и на самых ранних этапах существования древнерусского государства. Таким образом, существующую на сегодняшний день муниципальную службу нельзя назвать новым социальным институтом. Однако даже в последние десятилетия в России происходят коренные преобразования государственной службы. Впрочем, это является проявлением поисков оптимальной модели развития российского общества, которое затрагивает все сферы общественной жизни страны.

Одна из особенностей Российского исторического прогресса, а именно инициатива формирования гражданского общества от государства, находит проявление и в организации муниципальной власти, поскольку пока не наблюдается активного участия муниципальных должностных лиц, несмотря на то, что в законодательстве происходит постоянное обновление муниципальной служебной системы.

1.2. Обзор зарубежного опыта муниципальной службы

При осуществлении изменений в системе местного самоуправления в России, целесообразно обращаться к опыту других стран для понимания того, как решаются схожие задачи и вопросы в организации деятельности местных

сообществ, причем использование положительного опыта должно производиться с учетом особенностей России.

В зарубежных странах имеется богатый опыт организации и деятельности органов местного самоуправления и муниципальной службы. Деятельность государственных органов в развитых странах основывается на принципах государственного обеспечения основных нужд человека, путем установления МРОТ, прожиточного минимума, обязательного и бесплатного среднего образования, определенного уровня медицинского обслуживания и регулирования других сфер жизни общества, а социальной помощи нуждающимся органами местного самоуправления. При этом реализуется положение об устранении иждивенчества: государство обеспечивает помощь и поддержку в сфере базовых нужд, тогда как гражданин сам должен проявлять экономическую активность, заботясь о себе и своей семье.

Не все указанные положения и принципы применимы в российских условиях. Отдельные формы осуществления муниципальной публичной власти и управления, принятые в зарубежных странах, определенного не могут быть реализованы в условиях нашей страны, однако другие следует тщательно изучить. Обратимся к теоретическим и терминологическим проблемам, а также к организационным моделям местного управления и муниципальной службы.

Рассмотрение организационных форм местного самоуправления и муниципальной службы в зарубежных странах, предполагает предварительное определение общих понятий и единства терминов по отдельным теоретическим и практическим аспектам, поскольку зачастую различие и даже небрежность терминов в российских и зарубежных нормативных актах³, специфика их содержания ведут к неоднозначным представлениям о взаимных отношениях между государственными органами, органами публичной власти субъектов РФ и органами муниципальной публичной власти в РФ и аналогичных органов в

³ Например, по вопросу о муниципальной власти, отличающейся от государственной власти и публичной власти субъекта РФ, об административных округах на территориях некоторых субъектов РФ и крупных городов, о назначаемых, а не избираемых, в них должностных лицах, о региональном и муниципальном уровнях местного управления, о «делегатурах» министерств и иных органов на местах в зарубежных странах и др.

зарубежных государствах, к неопределенному пониманию места и роли государственной службы субъектов РФ и муниципальной службы в рамках публичного управления в России и за рубежом. Вот почему необходимо изначально определить содержание отдельных понятий российского и зарубежного законодательства, и их соотношения.

Во-первых, в печатных изданиях и публичных официальных выступлениях чаще всего применяется словосочетание «управление на местах». Это общее и описательное понятие охватывает муниципальное управление и управление территорией того или иного муниципального образования, которое осуществляется иными органами. К этим отношениям не следует, на наш взгляд, применять, например, управление, которое осуществляется территориальными министерскими органами согласно их компетенции в субъекте РФ по вопросам государственных полномочий, поскольку это уже не компетенция местного управления, а иной уровень управления. Хотя часто под этим термином имеется в виду только муниципальное управление.

Во-вторых, изучение зарубежного опыта определяет необходимость учета особенностей термина «местное управление» с позиции англосаксонского толкования. Специалисты стран англосаксонского права избегают применять (хотя в исключительных случаях используют) термин «местное самоуправление», а в институт местного управления включают не только деятельность местного исполнительного органа (администрация), но и деятельность местного представительного органа (совет), тем более что формируемые советами постоянные комиссии (комитет) реализуют специальные управленческие функции. С этой целью они включают в свой состав помимо депутатов, и специалистов в сфере деятельности комитета (количественно такие специалисты составляют не более трети членов комитета). При такой организации представительный орган, депутаты имеют возможность непосредственно и профессионально, обладая необходимыми расчетами принимать участие в управлении местными делами. Этот опыт следует изучить более детально.

В-третьих, изредка в научных работах зарубежных стран используется следующая терминология: «делегированное управление», «делегатура министерства», иного вышестоящего управленческого (административного) органа. Речь идет об управлении, осуществляемом в муниципальном образовании (на его территории) назначенным органом и должностным лицом по отдельным вопросам, полномочия на которые передало государство, субъект федерации, автономное образование (так называемое, надмуниципальное управление в рамках муниципального образования).

В-четвертых, непосредственно понятие «местного самоуправления». Оно применяется в большинстве стран, в том числе, в России, обозначая всю систему управления, которое осуществляется представительными и исполнительными органами муниципальной публичной власти. Важно отметить, что, хотя Хартию регионального самоуправления так и не приняли, однако термин «региональное самоуправление» в рамках более крупных территориальных единиц, как отличающееся от муниципального⁴, иногда применяется в отдельных зарубежных странах. Хотя этот термин не касается субъектов федераций. В Российской официальной практике иногда субъект федерации называется регионом, поэтому законодательно следует точно определить значение этого понятия, если региональный уровень местного самоуправления будет подразумевать уровень районов.

Наконец, соотношение «государственного», «публичного» и «муниципального управления». В Российской практике государственным управлением называется, в том числе, управление со стороны субъекта Федерации. Если применить конкретный образ, то это 85 разных государственных управлений на всей территории Российской Федерации и 86-е действительное государственное управление со стороны РФ, как государства. Для трех перечисленных выше определений обобщающее, родовое понятие –

⁴ В отношении муниципального самоуправления действует Европейская хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. «Региональные власти» в этом названии — не публичные власти субъектов федераций, а более высокий уровень местного самоуправления.

публичное управление, то есть управление, которое осуществляется со стороны той или иной публичной власти. Высшей формой публичного управления со стороны единственно суверенной публичной власти является государственное управление. При отсутствии строгости в правовом использовании данных понятий возникают неясности и даже путаница (возникают, например, два вида государственной собственности, две государственные службы в рамках одного государства).

Как упоминалось, законодательство стран англосаксонского права (сама Великобритания, члены британского Содружества и др.) использует термин «местное управление» (local government)⁵. В указанных странах реализована децентрализованная система местного управления. Граждане муниципального образования⁶ избирают совет, мэра («лидер»), а также некоторых муниципальных служащих (шерифа, казначея, атторнея, аудитора и др.). В малом приходе существует сход (собрание) граждан, принимающий решения и избирающий двух-трех «отраслевых» должностных лиц (констебль для охраны порядка, казначей и др.). Максимально широко прямые выборы этих должностных лиц в графствах и нижестоящих территориальных единицах организованы в США и Канаде, где избирается шериф (организует соблюдение правопорядка), представитель муниципального образования, в том числе в суде (атторней), изредка — прокурор и др.

В странах с системой англосаксонского права в региональное муниципальное образование (они охватывают нижестоящие территориальные единицы) не могут назначаться «сверху» чиновники общей компетенции

⁵ Британские авторы Э. У. Брэдли и К. Д. Эвинг рассматривают муниципальное управление как предоставление услуг гражданам и отмечают, что «нет необходимости и возможности, чтобы все различные услуги обеспечивались... из центра» (см. Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. 15 th. ed. L. 2011.- p. 619).

⁶ Имеются в виду графства (county), районы (district), городские и сельские низовые (общинные) единицы, иногда называемые приходом (parish), и другие муниципальные образования. Это самая общая схема. Административно-территориальное деление и деление на муниципальные образования в Великобритании крайне сложны. Насколько нам удалось подсчитать, всего графств в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии — 107, среди них много графств-городов, которые не делятся на округа (районы). Есть унитарные единицы, нечто промежуточное между графством и округом. В Шотландии графств нет. Она разделена на 32 округа — муниципальных образования, которые объединяют селения и приходы. Свои особенности есть в Уэльсе и Северной Ирландии.

(губернатор, префект, районный директор и др.). несмотря на широкие полномочия местного самоуправления, оно рассматривается в англосаксонских странах (особенно с унитарной формой правления) как продолжение государственного управления страной — government, в конечном счете, происходящего от парламента и регулируемого парламентскими законами. В отличие от унитарных государств, федеративные США, Австралия, Канада организацию местного управления и муниципальной службы передают законодательным органам не на уровне государства, а субъектам федерации.

Несколько иную децентрализованную систему с советами и выборными должностными лицами на каждом уровне (в префектуре, округе, поселении) можно увидеть в Японии, хотя такой подход можно также назвать англосаксонским, поскольку определяющее влияние на создание такой модели оказали США, чья оккупационная власть в 1945-1946 годах играла ключевую роль в подготовке проекта конституции Японии.

Конструктивные элементы англосаксонской системы муниципального управления в более жестком законодательном варианте реализованы во всех странах, которые долгое время являлись британскими колониями. Частично такое влияние оказано на систему муниципального управления Скандинавских стран. Однако, например, в Швеции избирается не единоличный мэр, а совет, причем не гражданами, коллегиальным исполнительным комитетом. Мэр в англосаксонских странах избирается гражданами.

В российской практике в принципе используется не очень подходящая к историческим условиям англосаксонская система, причем с включением своеобразных форм централизации. В теории муниципального права используется термин «местное самоуправление», вместо «местного управления».

Таким образом, зарубежные страны обладают большим и разнообразным опытом публичного управления на местах. Очевидно, что его изучение осложнено отдельными факторами в отличие от государственного управления,

однако делать это следует из теоретической пользы и практической целесообразности, дабы избегать ошибок, ориентируясь на чужой опыт.

1.3. Современное правовое регулирование муниципальной службы на федеральном и местном уровне

Правовое регулирование муниципальной службы осуществляется на основе положений Европейской хартии местного самоуправления⁷, Конституции РФ, Федерального закона от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"⁸ и соответствующих подзаконных и ведомственных актов.

Муниципальная служба отличается от других органов власти тем, что она является институтом, имеющим государственно-общественный характер. Из этого следуют особенности и противоречивость современного положения муниципальной службы, если рассматривать ее как институт власти и вид профессиональной деятельности. Будучи институтом власти, муниципальная служба:

- позволяет реализовать государственную политику на территории муниципального образования, при этом в данном контексте она подконтрольна государству и несет ответственна перед ним;
- играет роль обязательного элемента государственного устройства при демократическом строе государства, принципом основ конституционного строя;
- в процессе реализации регламентируется правом, должна действовать в рамках российского законодательства: Конституции, федерального законодательства, указов, принятых президентом и актов Правительства России.

⁷ Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985). // Бюллетень международных договоров", №11, 1998

⁸ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. от 30.06.2016). // РГ от 7 марта 2007 г. №47

С другой стороны, муниципальная служба рассматривается как связующее звено между властью государства и правами населения:

- имеется относительное обособление от органов государственной власти по территориальному и финансовому аспектам, что находит отражение в законодательстве, регламентирующем муниципальную службу;
- деятельность муниципальных служащих осуществляется в интересах органов государственной власти, а также интересах граждан конкретного муниципального образования;
- взаимодействие происходит непосредственно с населением, тогда как государственная служба оказывает взаимодействие с гражданами посредством деятельности муниципальных служащих;
- дает возможность удовлетворить насущные интересы и потребности населения, основываясь на особенностях конкретного муниципального образования;
- властные полномочия осуществляются напрямую, без участия посредников;
- властные полномочия муниципальной службы распространяются исключительно на граждан муниципального образования.

Есть и третья характеристика муниципальной службы, которая влияет на специфику профессиональной деятельности людей, которые работают в ее органах. Так, классификация, по организационному типу относит муниципальную службу к бюрократическим организациям. Бюрократическая система имеет как положительные стороны - четкая структура организации, четкая регламентация прав и обязанностей, закрепление уровня ответственности, - так и негативные - неконтролируемый структурный организационный рост, медленная реализация профессиональных задач служащими, сниженный инновационный потенциал.

Соотношение правового регулирования деятельности государственных и муниципальных служащих стало актуальной темой правовых исследований с момента принятия Конституции 1993 г., провозгласившей принцип административной независимости органов государственной власти и органов местного самоуправления и по существу определившей необходимость самостоятельного регулирования институтов государственной и муниципальной службы. Следствием этого явилось принятие федеральных законов об основах государственной службы РФ (1995) и об основах муниципальной службы в РФ (1998), различных по сфере действия (субъекту регулирования), но сходных по содержанию деятельности регулируемых отношений. Содержательное сходство федеральных законов, в частности, состояло в одинаковом наборе ограничений, оснований для увольнения государственных и муниципальных служащих, субсидиарном применении норм законодательства о труде при отсутствии специальных норм и других аспектах. Многие ученые обращали внимание на то, что такое сходство объективно и оправданно, поскольку государственное и муниципальное управления имеют общие исторические корни - государственную службу СССР и единую административно-правовую природу.

Содержательное сходство управленческой природы государственной муниципальной службы как разновидности профессиональной деятельности просматривается в Федеральном законе об основах государственной службы РФ. В частности, в п. 6 ст. 6 Закона указывается, что гражданам, претендующим на ведущие и старшие должности государственной службы, необходимо иметь высшее профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным высшему.

Таким образом, сложилась ситуация, когда правовое регулирование сходной по своему содержанию деятельности государственных и муниципальных служащих формально разрывалась, во-первых, путем принятия

отдельных федеральных законодательных актов по вопросам государственной и муниципальной службы, во- вторых, появлением и активной деятельностью органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления как новых субъектов правового регулирования. Последним (например, сфере регулирования отношений по муниципальной службе) были предоставлены весьма широкие права. Так, в соответствии со ст. 10 Федерального закона об основах муниципальной службы в РФ муниципальный служащий должен действовать в соответствии с порядком, который определен муниципальными правовыми актами согласно федеральным законам и законам соответствующего субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 27 указанного закона в случае совершения дисциплинарного проступка (под дисциплинарным поступком понимается ситуация, когда муниципальный служащий не исполнил или ненадлежаще исполнил возложенные на него служебные обязанности, причем сделано это по его вине) работодатель полномочен применить к виновному дисциплинарное взыскание. В зависимости от определенных условий (тяжесть совершенного, наличие непогашенных дисциплинарных взысканий) к муниципальному служащему могут быть применены замечание, выговор, в крайнем случае служащего могут уволить с муниципальной службы с учетом соответствующих оснований.

Кроме того, по решению работодателя, муниципального служащего, который допустил дисциплинарный проступок, могут временно (но на срок не более одного месяца), до разрешения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранить от исполнения должностных обязанностей, при этом денежное содержание за таким служащим сохраняется. При отстранении муниципального служащего от выполнения должностных обязанностей оформляется муниципальный правовой акт. Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством. При этом по существу не было нормативных актов (за исключением Конституции РФ), посвященных разрешению коллизий между правовыми актами различных

уровней и содержащих ответ на вопрос, что означает законодательная формула «соответствовать, устанавливая свои правила».

Подобная практика привела к тому, что регулирование правового положения муниципальных служащих на местах стало иногда существенно отличаться как от федерального законодательства, так и от законодательства о муниципальной и государственной службе субъектов Федерации.

В результате сложилась такая ситуация: при определении действительных прав и обязанностей муниципальных служащих правоприменительные органы, да и сами служащие порой не знали, действуют ли в данном случае нормы законодательства о труде РФ, применяются ли специальные нормы закона субъекта РФ или действуют правовые акты органа местного самоуправления, регулирующие данный вопрос и отличающиеся по содержанию от всех предыдущих.

Тем самым нарушается принцип единства правового регулирования, помимо прочего обусловленный бюджетным финансированием государственной и муниципальной службы и, следовательно, предполагающий установление единых критериев материального обеспечения деятельности служащих.

Принятием Федерального закона о государственной гражданской службе РФ законодатель, на наш взгляд, декларировал признание содержательного единства государственной и муниципальной службы с учетом особенностей, свойственных каждому виду профессиональной деятельности. В названном законе закреплены принципы взаимосвязи гражданской службы и государственной службы РФ иных видов (ст. 6), а также взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы (ст. 7).

Так, в ст. 7 Закона говорится, что взаимосвязь гражданской и муниципальной службы обеспечивается через единство основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы (п. 1), единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы (п. 2),

единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих (п. 3), учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы (п. 4), соотносимость основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих (п. 5), соотносимость основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца (п. 6).

Введение данной нормы призвано снять проблему существования многочисленных альтернативных правовых норм, ставших следствием дозволенного регионального и местного правового сепаратизма. Намерение законодателя, по-видимому, состояло в том, чтобы позиционировать Закон о государственной гражданской службе РФ в качестве основного применяемого источника права в спорных ситуациях, в том числе в случае возникновения коллизии норм при регулировании правоотношений в сфере муниципальной службы.

Между тем курс на единство правового регулирования государственной и муниципальной службы не был доведен до логического конца, поскольку законодатель не дал ответа на главные вопросы: сохранится ли самостоятельное и независимое регулирование правоотношений относительно муниципальной службы и продолжит ли свое действие Федеральный закон об основах муниципальной службы в РФ?

На вопрос о том, каков механизм применения норм законодательства о государственной службе к правоотношениям в сфере муниципальной службы, на сегодняшний день возможны следующие варианты ответа.

Первый вариант предполагает, что законодательство о муниципальной службе остается относительно самостоятельным. В таком случае Федеральный закон о государственной гражданской службе РФ применяется исключительно

при наличии пробела в законодательстве, регулирующем муниципальную службу по принципу аналогии закона. Здесь надлежит учесть, что в соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона об основах муниципальной службы в РФ на муниципальных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными данным Федеральным законом. В связи с этим ситуация «пробела» возникает только тогда, когда соответствующий вопрос не урегулирован в законодательстве о труде.

По второму варианту предполагается отказ от независимого регулирования муниципальной службы и введения в действие общего закона (например, о государственной и муниципальной службе), распространяющего свое действие на все категории служащих.

Третий вариант означает компромисс между двумя предыдущими способами решения вопроса и может включать признаки каждого из них, т. е. предусматривает как элементы формальной независимости регулирования муниципальной службы, так и обязательное субсидиарное применение норм законодательства о государственной гражданской службе в отсутствие специальных норм законодательства о муниципальной службе и в спорных ситуациях при «удалении» законодательства о труде на «третий план».

В ходе анализа законодательства, устанавливающего правовой порядок работы муниципальной службы, можно найти ряд противоречий, которые мешают ее эффективной работе.

Например, законом установлено важное и основное положение для работы муниципальной службы - единство основных требований к муниципальной службе. Однако, анализ характера деятельности органов местного самоуправления, позволяет всю совокупность должностей подразделить на пять групп или направлений деятельности:

1. учетно-статистическая, делопроизводственная и иная вспомогательная деятельность;
2. информационно-аналитическая деятельность;

3. непосредственная организация работы муниципальных служащих по первым двум направлениям, а также разработка нормативно-правовых актов и информационно-аналитическая деятельность;

4. опосредованная организация работы муниципальных служащих первых двух групп путем непосредственного руководства деятельностью муниципальных служащих третьей группы, а также разработка нормативно-правовых актов и информационно-аналитическая деятельность;

5. принятие административных решений.⁹

Иерархичный характер на практике часто приводит к недоразумениям. При таком положении вещей должностное лицо, занимающееся действительно какой-нибудь важной проблемой, вместе с тем может занимать низшую должность в системе муниципальной службы (к примеру, специалист юридической службы). Разумеется, это приводит к различным препятствиям в трудовом процессе. Также федеральный закон не устанавливает соотношения, в котором должно находиться количество этих сотрудников. Эта забота также лежит на законе субъекта страны.

Другое противоречие заложено в законодательном определении квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы. Несмотря на то, что федеральным законом установлено положение, согласно которому граждане имеют равный доступ к муниципальной службе, другое положение ему противоречит. Закон также говорит о том, что требования к должностному лицу устанавливаются внутренним уставом местного самоуправления. Это не дает возможности даже квалифицированному работнику свободно мобилизовать свои возможности.

Очевидно, что большинство проблем общего характера не могут быть решены путем одной только законодательной реформы.

Так, регулирование отношений, возникающих в ходе работы муниципальной службы, представляет собой достаточно молодую правовую отрасль в российском законодательстве. При введении в правовой системе

⁹ Киреева Е.Ю. Муниципальная служба. Проблемы теории и практики. - Изд-во: РАГС, 2016. – С. 74.

некоторых конкретизирующих поправок многие достаточно важные проблемы и пробелы могли бы, если не перестать возникать, то хотя бы уменьшить свое значение¹⁰. К этим проблемам можно причислить:

- нарушение системного порядка работы в силу возникшей иерархии должностных лиц (так в ходе некоторых поправок, необходимо конкретно обозначить равенство условий работы муниципальных служащих, чтобы добиться его на практике);

- неравный доступ граждан к муниципальной службе (для реализации принципа равенства и объективного подхода к процедуре подбора кадров, целесообразно в нормативно-правовых актах указать условия, при которых проведение конкурса обязательно, и случаи, когда должность муниципальной службы замещается без прохождения конкурса, по причине особых гарантий со стороны государства либо специальных условий, обуславливающих прохождение муниципальной службы);

- различия условий поступления в разных субъектах РФ (единство требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих можно обеспечить только в ситуации, когда законодательство субъектов РФ и муниципальных правовых актов о муниципальной службе будут соответствовать требованиям, совпадающим с применением в рамках государственной гражданской службе правил к схожим отношениям);

В целом, характер обновления должен носить конкретизирующий характер, который будет восстанавливать пробелы права, и разрешать противоречия. Если федеральным законом будут определяться такие аспекты, как структура местного самоуправления, соотношение сотрудников в нем, а также определенные критерии для принятия на службу, то качество работы в муниципальной службе, несомненно, повысится.

¹⁰ Дадашева И.А. Муниципальная служба: некоторые проблемы и тенденции развития в современном российском обществе // Университетские чтения - 2011. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. - Часть XIV. - Пятигорск: ПГЛУ, 2011. – С. 78

На сегодняшний день муниципальная служба может считаться профессией, однако в отличие от иных привычных профессий, например, юрист или учитель, она является новой для нашей страны и процесс становления ее продолжается. Один из самых распространенных подходов к профессии заключается в понимании ее как формы трудовой деятельности, которая является источником существования работающего и требует определенного уровня квалификации. Помимо этого, муниципальная служба включает сегодня все базовые атрибутивные признаки любой профессии, в частности:

- осуществление службы происходит на постоянной основе. Правовое обеспечение данного аспекта базируется на обязательном заключении трудового договора с каждым муниципальным служащим;
- требования к осуществлению муниципальной службы включают перечень гарантий пребывания в конкретной должности;
- каждый муниципальный служащий регулярно получает заработную плату; финансовые средства на выплату заработной платы муниципальным служащим выделяются из бюджета муниципального образования;
- занятие должности в муниципальной службе требует наличия специальных знаний, определенных умений и навыков, которые основаны на профессиональном образовании.

Перечень отличительных признаков профессии муниципального служащего вытекает из задач, функций и содержания деятельности муниципальных органов власти. Анализ сущности муниципальной службы позволяет выделить следующие ее основные признаки:

- в своей деятельности муниципальный служащий преследует цель служения интересам населения конкретного местного сообщества. Учитывая, что все население образования подразделяется на группы, то муниципальный служащий должен согласовывать

нужды, интересы и потребности всей совокупности социальных групп;

- объективная оценка профессиональной деятельности муниципального служащего может быть дана только населением;
- муниципальный служащий обязан осуществлять свою профессиональную деятельность максимально открыто, посредством поддержания обратной связи с населением;
- муниципальный служащий в сравнении с государственным служащим действует в условиях меньшего формализма профессиональной деятельности. Это объясняется тем фактом, что муниципальная служба сравнительно новая профессия в России, и многие нормативные документы, которые регламентируют деятельность служащих, приняты недавно или находятся в стадии разработки;
- муниципальный служащий должен иметь определенный уровень профессиональной культуры. Данное условие обусловлено тем фактом, что сама по себе муниципальная служба является не только профессиональной общностью, имеющей определенные требования к набору знаний, умений и навыков, но также набор требований ориентирующих на нравственные и ценностные характеристики служащего;
- для решения многообразных проблем граждан муниципального образования требуется освоение и использование муниципальным служащим, прежде всего, специальной управленческой деятельности. Следует учитывать, что тип профессии муниципальная служба охватывает отношения «человек — человек», по Е. А. Климову. Данную профессию характеризует стремление к общению с людьми, умение понимать других людей, хорошее ориентирование во взаимоотношениях с людьми, высокая речевая культура, навыки взаимодействия с людьми,

наблюдательность, высокий уровень самоконтроля. Указанные навыки способствуют профессиональному осуществлению в первую очередь управленческой деятельности муниципальным служащим.

Основываясь на указанные признаки, можно сделать вывод, что муниципальные служащие представляют в современной России отдельную профессиональную общность, существующую в системе органов местного самоуправления. Согласно федеральному и областному законодательству о муниципальной службе не каждый работник местного самоуправления является муниципальным служащим¹¹. К муниципальным служащим не может быть отнесена выборная муниципальная должность, например глава города или депутат местного самоуправления, а также лицо, исполняющее обязанности технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, не замещающие должность муниципальной службы.

Изучение муниципальной службы как формы профессиональной деятельности на современном этапе позволило выявить ряд противоречий:

во-первых, в настоящее время система требований к уровню профессионализма муниципального служащего, отраженная в должностных инструкциях, расходится с реальным состоянием образования членов этой профессиональной группы. При несоответствии знаний, навыков и умений служащих требуемым нормативными актами происходит реализация гражданам услуг низкого качества;

во-вторых, складываются ситуации, когда в рамках конкретной организации имеет место существование профессиональных групп как формальных (отделы, комитеты), так и неформальных (кружки, сообщества), которые объединены общими целями и интересами. В такой ситуации может возникать конфликт интересов между работниками муниципальной службы;

¹¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. от 30.06.2016). // РГ от 7 марта 2007 г. №47

в-третьих, по причине лоббирования интересов местными политическими и экономическими группами реализация профессиональных задач служащими муниципальных органов власти может не совпадать и идти вразрез с интересами граждан муниципального образования.

Учитывая социальную значимость труда муниципальных служащих, важность выполняемых ими функций, возрастает требование к эффективности и качеству их труда. От работников требуются не только максимально глубокие знания в сфере таких наук и дисциплин как управление, право, экономика, психология, социология, но и присутствие высокоразвитой профессиональной системы норм и ценностей. Тогда как современных условиях регламентирован только контроль над профессиональной деятельностью муниципальных служащих в контексте прежде всего уровня их профессионализма и компетентности.

Поскольку база профессиональных знаний муниципальной службы формировалась постепенно, также постепенно совершенствовались и оттачивались навыки профессиональной работы, поэтому требования к определенному уровню и профилю полученного образования сегодня являются необходимыми для муниципального служащего. Следует помнить, что изначально кадровый состав муниципальной службы был сформирован из представителей разных профессий. Исследования показывают, что до прихода на службу в муниципальных органах каждый третий респондент работал в сфере образования — 20 % и сфере производства — 15 % (транспорт, промышленное производство). Среди прочих вариантов чаще всего респондентами называлось строительство, здравоохранение и сфера финансов. Значительная часть муниципальных служащих ранее были государственными служащими — 18 %¹². Это свидетельствует о том, что большая часть современных муниципальных служащих не имела профессиональной подготовки для работы в системе муниципальной службы.

¹² Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. // http://www.levada.ru/sites/default/files/levada_civil_society_2011_report.pdf

Необходимо также учитывать, что многие из служащих приобрели опыт работы в партийно-советском аппарате. Исследованиями было также установлено, что большая часть муниципальных служащих некоторых регионов имеет стаж работы более 10 лет — 46,6 %. Другими словами, многие сегодняшние муниципальные служащие являются бывшими работниками советов, со знаниями и навыками, которые присущи тоталитарной системе управления¹³.

Согласно данным исследований, 79 % муниципальных служащих отдельных регионов получили высшее образование, но из них только 11 % — обучались по специальности «Государственное и муниципальное управление»¹⁴. Это направление считается профильным в муниципальной службе, но такие специалисты вузы выпускаются лишь в последнее время. Из-за вариативности должностей муниципальной службы профильными являются юридическое и для отдельных должностей — экономическое образование¹⁵.

Таким образом, следует констатировать, что современное регулирование муниципальной службы имеет вектор и потенциал для развития, причем это развитие следует сопровождать положительным опытом других стран.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

Глава 2. Организация муниципальной службы в Самарской области

2.1. Организация муниципальной службы в Самарской области: нормативная основа, структура

Организация и осуществление муниципальной службы в Самарской области регулируется Законом Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» от 25 сентября 2007 года (далее – Закон), принятым в развитие Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", а также Уставами муниципальных образований.

Согласно указанному Закону муниципальным служащим в Самарской области является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами Самарской области, обязанности по должности муниципальной службы в Самарской области за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, а также лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими (ст. 1 Закона).

Должности муниципальной службы в Самарской области устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в Самарской области, утверждаемым законом Самарской области.

При составлении и утверждении штатного расписания органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы в Самарской области, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в Самарской области.

Должности муниципальной службы в Самарской области подразделяются на категории и группы.

Так, должности муниципальной службы в Самарской области по функциональным признакам подразделяются на следующие категории:

1) руководители - должности муниципальной службы, учреждаемые для обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок, должности муниципальной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего муниципальную должность, замещаемые путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица, а также должности муниципальной службы в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, замещаемые по контракту, заключаемому по результатам конкурса на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования;

2) помощники (советники) - должности муниципальной службы, учреждаемые для содействия лицам, замещающим муниципальные должности, в обеспечении непосредственного исполнения их полномочий и замещаемые путем заключения трудового договора на срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц;

3) специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для профессионального обеспечения исполнения органом местного самоуправления, избирательной комиссией муниципального образования или лицом, замещающим муниципальную должность, установленных задач и

функций и замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок;

4) обеспечивающие специалисты - должности муниципальной службы, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, и замещаемые путем заключения трудового договора на неопределенный срок.

Должности муниципальной службы в Самарской области подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Мероприятия по выполнению норм Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и Закона Самарской области «О муниципальной службе в Самарской области» органами местного самоуправления выполняются систематически и планомерно.

Формирование нормативно-правовой базы отдельных образований (городские округа) по регулированию вопросов муниципальной службы полностью не завершены, поэтому в настоящее время, при тесном взаимодействии с Правительством Самарской области, Самарской Губернской Думой, муниципальными образованиями Самарской области, ведется работа по приведению муниципальных правовых актов городских округов в соответствие с требованиями Федерального закона № 25-ФЗ и Закона Самарской области № 96-ГД.

Так, на основании статьи 35 Федерального закона № 25-ФЗ реализуются следующие мероприятия:

- разработка и реализация муниципальной программы развития муниципальной службы;
- принятие муниципальных правовых актов в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечивающие развитие муниципальной службы.

Формирование и ведение реестра муниципальных служащих муниципальных образований осуществляется в соответствии с Положениями, принятыми законодательными органами местного самоуправления.

Реестр должностей муниципальной службы утверждается соответствующим решением законодательного органа.

Основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы муниципальных образований, как правило, устанавливаются уставом (общую схему см. в Приложении).

Соблюдение установленных квалификационных требований при поступлении на муниципальную службу и замещении должностей муниципальной службы контролируется кадровыми службами органов местного самоуправления.

Подготовка, заключение и продление трудовых договоров (контрактов) с муниципальными служащими осуществляется с соблюдением требований трудового законодательства и законодательства о муниципальной службе.

Присвоение и сохранение классов чинов муниципальной службы осуществляется в соответствии с нормами Закона Самарской области от 06 июня 2008 года № 55-ГД «О классах чинов муниципальных служащих в Самарской области».

При принятии решений о присвоении классов чинов муниципальной службы проводятся заседания комиссии.

Аттестация муниципальных служащих проводится в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ, законом Самарской области, Положением о проведении аттестации муниципальных служащих в органах местного

самоуправления Самарской области, которое принимается законодательным органом соответствующего муниципального образования.

Поощрение муниципальных служащих, привлечение муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности, применение дисциплинарных взысканий к муниципальным служащим за совершение дисциплинарного проступка, отстранение от исполнения должностных обязанностей, а также снятие дисциплинарных взысканий, осуществляется в соответствии с действующим трудовым законодательством и Положением об оплате труда.

Формирование и использование кадрового резерва осуществляется в соответствии с Положением о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы в органах местного самоуправления, утверждаемым законодательным органом.

При появлении вакансий должностей муниципальной службы в первую очередь рассматриваются лица, состоящие в кадровом резерве.

В целях реализации норм статей 12 - 15 Федерального закона № 25-ФЗ о соблюдении муниципальными служащими требований принимаются муниципальные правовые акты:

- Положение о порядке предоставления гражданами, замещающими либо претендующими на замещение должностей муниципальной службы сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;
- Перечень должностей муниципальной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых муниципальные служащие обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- Положение о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы.

В целях усиления контроля по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов в исполнительном органе муниципальных образований формируется Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов (например, Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов Администрации городского округа Похвистнево Самарской области).

В соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Самарской области, коллективными договорами органов местного самоуправления муниципальным служащим предоставляется:

- ежегодный оплачиваемый отпуск в размере не менее 30 календарных дней;
- дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет - из расчета один календарный день за каждый год муниципальной службы, но не более 15 календарных дней;
- дополнительный оплачиваемый отпуск за ненормированный рабочий день;
- дополнительный оплачиваемый отпуск за работу с вредными и опасными условиями труда в соответствии с коллективным договором.

Положением о денежном содержании муниципальных служащих:

- определен порядок установления размера должностных окладов;
- установлен предельный размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления.

Муниципальным служащим предоставляются следующие гарантии:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;
- 2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

Отметим, что гарантия пенсионного обеспечения за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ на основании жалобы гражданки С.И. Федоровой.

Итак, поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки С.И. Федоровой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ оспариваемое заявителем законоположение.

Конституционный Суд РФ установил:

В соответствии с пунктом 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданка С.И. Федорова, которой как лицу, замещавшему должность муниципальной службы в управлении социальной защиты населения администрации Верхнеуральского муниципального района Челябинской области, в 2008 году дополнительно к трудовой пенсии была назначена пенсия за выслугу лет. В связи с выездом С.И. Федоровой на постоянное место жительства в город Брянск выплата ей пенсии за выслугу лет была прекращена по основанию, предусмотренному подпунктом 1 п. 22 Положения о порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципальной службы Верхнеуральского района (утверждено решением Собрании депутатов Верхнеуральского муниципального района от 20 мая 2010 года № 43), согласно которому выплата пенсии за выслугу лет прекращается в случае выезда получателя пенсии на постоянное место жительства за пределы Челябинской области.

По мнению заявительницы, п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» - в силу своей правовой неопределенности и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, - допускает возможность ограничения права муниципальных служащих на пенсионное обеспечение за выслугу лет при изменении места жительства в связи с выездом за пределы субъекта РФ, на территории которого они проходили муниципальную службу, и тем самым противоречит статьям 7 (ч. 2), 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 1), 39 (ч. 1) и 55 (ч. 2) Конституции РФ.

Примененное в деле гражданки С.И. Федоровой положение п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» находится в неразрывном единстве с

другими правовыми актами, регулирующими отношения в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих, включая законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также акты органов местного самоуправления, определяющие порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы, в связи с чем оценка конституционности данного законоположения невозможна вне его нормативной связи с такого рода правовыми актами, в том числе без учета смысла, приданного ему органами местного самоуправления в процессе осуществления нормотворческой деятельности, а также обусловленной ею правоприменительной практикой судов общей юрисдикции.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 12 Закона Челябинской области от 30 мая 2007 года № 144-ЗО «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области», воспроизводящей ч. 1 ст. 24 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего в области пенсионного обеспечения, установленные федеральными законами и Законом Челябинской области от 29 марта 2007 года № 104-ЗО «О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области». Тем самым действующее в Челябинской области законодательное регулирование в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих носит, по существу, отсылочный характер. С учетом того что федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную гражданскую службу, и их семей до настоящего времени не принят, условия, порядок назначения и выплаты пенсии за выслугу лет муниципальным служащим на период до вступления соответствующего федерального закона в силу определяются, как следует из п. 4 ст. 7 ФЗ от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и, соответственно, из ч. 2 ст. 16 Закона Челябинской области «О регулировании муниципальной службы в Челябинской области», органами местного самоуправления.

По информации, предоставленной Конституционному Суду РФ Министерством социальных отношений Челябинской области, из 43 муниципальных образований Челябинской области предоставленным им правомочием воспользовались по крайней мере 38, причем органы местного самоуправления двух муниципальных образований - Агаповского и Верхнеуральского муниципальных районов включили в правовые акты, регламентирующие порядок выплаты пенсии за выслугу лет, в качестве основания прекращения выплаты такой пенсии выезд ее получателя на постоянное место жительства за пределы Челябинской области. В частности, Собрание депутатов Верхнеуральского муниципального района решением от 20 мая 2010 года № 43 утвердило Положение о порядке назначения и выплаты пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности муниципальной службы Верхнеуральского района, в котором в числе оснований прекращения выплаты данной пенсии предусматривался выезд ее получателя на постоянное место жительства за пределы Челябинской области (пп. 1 п. 22). Впоследствии аналогичное правовое регулирование было воспроизведено и в Положении о назначении и выплате пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим должности муниципальной службы органов местного самоуправления Верхнеуральского муниципального района, утвержденном решением Собрания депутатов Верхнеуральского муниципального района от 27 декабря 2012 года № 512 (пп. 1 п. 22).

Соответственно, положение п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», гарантирующее муниципальному служащему пенсионное обеспечение за выслугу лет, является предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по настоящему делу постольку, поскольку данное законоположение - по смыслу, придаваемому ему органами местного самоуправления в процессе осуществления нормотворческой деятельности, а также основанной на ее оценке правоприменительной практикой судов общей юрисдикции, - допускает возможность установления и применения такого порядка реализации лицами, замещавшими должности муниципальной службы, права на получение

назначенной им пенсии за выслугу лет, который ставит ее получение в зависимость от избранного этими лицами места жительства на территории РФ.

Согласно Конституции РФ в России как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7); каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, предусмотренных законом; государственные пенсии и социальные пособия также устанавливаются законом (статья 39).

Социальное обеспечение находится в совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 72, пункт «ж» ч. 1, Конституции РФ); по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 76, ч. 2, Конституции РФ). При отсутствии соответствующего федерального закона либо в случаях, когда в федеральном законе те или иные общественные отношения не урегулированы, законодатель субъекта РФ, как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ, может самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов, соблюдая при этом конституционные требования о непротиворечии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина (постановления от 1 февраля 1996 года № 3-П, от 3 ноября 1997 года № 15-П и от 15 декабря 2003 года № 19-П).

По смыслу приведенных положений Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 6 (ч. 2) и 19 (ч. 1 и 2), правовое регулирование, закрепляющее как общие правила пенсионного обеспечения, так и его особенности применительно к отдельным категориям граждан, в том числе в рамках государственного пенсионного обеспечения, должно исходить из социальной ценности в правовом государстве трудовой и иной общественно полезной

деятельности и осуществляться на основе конституционных принципов, в том числе принципа юридического равенства (статья 19, ч. 1, Конституции РФ), который, как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, носит универсальный характер, оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений, гарантирует защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод и выступает конституционным критерием оценки законодательного регулирования не только прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции РФ, но и прав, приобретаемых на основании закона. Соблюдение данного принципа в сфере пенсионного обеспечения означает, помимо прочего, запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в пенсионных правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); что касается тех или иных различий в условиях приобретения отдельными категориями граждан права на пенсию и в реализации пенсионных прав, то они не должны устанавливаться произвольно и допустимы лишь в том случае, когда они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения соответствующих целей правовые средства им соразмерны.

Согласно выраженной в ряде решений Конституционного Суда РФ правовой позиции специфика государственной и муниципальной службы в РФ предопределяет особый правовой статус государственных и муниципальных служащих, обусловленный содержанием профессиональной служебной деятельности, характером выполняемых функций, предъявляемыми квалификационными требованиями, а также ограничениями, связанными с прохождением государственной и муниципальной службы.

Осуществляя с учетом указанных особенностей специальное правовое регулирование пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих, в том числе вводя для них дополнительные гарантии в сфере пенсионных отношений, федеральный законодатель исходил из того, что

единство публичной природы государственной гражданской службы и муниципальной службы, обусловленное объективной схожестью условий и порядка их прохождения, предполагает и общность основных принципов и условий государственного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих (пункт 6 ст. 7 ФЗ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и пункт 6 ст. 5 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»). Поэтому, закрепляя в рамках правового регулирования отношений по пенсионному обеспечению муниципальных служащих право муниципального служащего на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ и относя при этом пенсионное обеспечение за выслугу лет к числу специальных гарантий, предоставляемых муниципальным служащим (п. 12 ч. 1 ст. 11 и п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»), федеральный законодатель, руководствуясь статьей 72 (п. ж) ч. 1) Конституции РФ, распространил на муниципального служащего в полном объеме права государственного гражданского служащего в данной сфере (ч. 1 ст. 24 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»), имея при этом в виду, что назначаемые муниципальным служащим пенсии за выслугу лет по своей правовой природе, так же как и доплаты к пенсии (пенсия за выслугу лет) государственным гражданским служащим, являются дополнительным пенсионным обеспечением, которое предоставляется помимо пенсии, назначаемой на общих основаниях, и может регулироваться законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также актами органов местного самоуправления.

Участие субъектов РФ в регулировании отношений по дополнительному пенсионному обеспечению муниципальных служащих не выходит, как ранее указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ, за пределы их компетенции в рамках конституционного разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (определения от 13 октября 2009 года № 1190-О-О, от 24 января 2013 года № 63-О, от 23 апреля 2013 года

№ 656-О и др.). По сути, оно направлено на достижение оптимального сочетания унификации и дифференциации в правовом регулировании отношений по дополнительному пенсионному обеспечению муниципальных служащих и обусловлено целями поддержания необходимого уровня гарантирования пенсионных прав для данной категории граждан с учетом социально-экономического развития конкретного субъекта РФ и его особенностей, включая специфику отношений местного самоуправления на соответствующих территориях. Что касается органов местного самоуправления, то принимаемыми ими в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ актами определяются условия предоставления муниципальным служащим права на пенсию за выслугу лет, которая выплачивается за счет средств местных бюджетов (пункт 4 ст. 7 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» и ч. 1 ст. 24 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»).

Наделение органов местного самоуправления указанным правомочием основано на конституционно-правовой природе института муниципальной службы как одного из существенных проявлений организационной самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией РФ (статья 12), в силу чего органы местного самоуправления не могут быть лишены возможности вводить и изменять порядок и условия предоставления за счет собственных средств указанного обеспечения для лиц, замещавших должности муниципальной службы в данном муниципальном образовании¹⁶. Соответственно, правовое регулирование отношений в сфере дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих, установленное на федеральном уровне (включая предусмотренное положением п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», являющимся предметом рассмотрения по настоящему делу), не предопределяет конкретное содержание публично-правовых обязательств муниципальных образований по установлению и выплате муниципальным служащим пенсии за выслугу лет. Вместе с тем

¹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 года № 1591-О. // Справочно-правовая система Консультант Плюс

предоставление органам местного самоуправления достаточно широкой свободы усмотрения при принятии муниципальных правовых актов по вопросам дополнительного пенсионного обеспечения муниципальных служащих не означает, что они могут действовать произвольно, - в силу ст. 15 (ч. 1 и 2) Конституции РФ органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы, в том числе при осуществлении правового регулирования по вопросам, решение которых отнесено к их ведению.

Следовательно, органы местного самоуправления, осуществляя правовое регулирование отношений в сфере дополнительного пенсионного обеспечения лиц, замещавших должности муниципальной службы, должны соблюдать вытекающую из конституционных принципов справедливости и равенства разумную соразмерность используемых средств и преследуемой цели. Это означает, что устанавливаемый ими правовой механизм реализации права указанных лиц на пенсионное обеспечение за выслугу лет, включая порядок выплаты назначенных им пенсий, не должен допускать чрезмерного ограничения прав и свобод граждан.

В частности, поскольку само по себе право муниципального служащего на получение дополнительного пенсионного обеспечения в виде пенсии за выслугу лет производно от его предшествующей трудовой деятельности на должностях муниципальной службы, предполагающей выполнение определенных, значимых для общества обязанностей, оно не может связываться с таким условием, как постоянное проживание получателя этой пенсии на территории соответствующего субъекта РФ, - в противном случае гражданин, получающий пенсию за выслугу лет, фактически оказывается в ситуации вынужденного выбора (как это имело место в деле гражданки С.И. Федоровой) и, желая сохранить за собой право на получение данной выплаты, должен отказываться от реализации конституционного права на выбор места пребывания и жительства, что несовместимо с требованиями ст. 27 (ч. 1) Конституции РФ.

Кроме того, лишение лица, замещавшего муниципальную должность, права на получение назначенной ему пенсии за выслугу лет в случае его выезда за пределы субъекта РФ, на территории которого он проходил муниципальную службу, приводит к необоснованным различиям в реализации данного права лицами, проходившими муниципальную службу в одном и том же муниципальном образовании, исключительно в зависимости от реализации ими в пределах РФ права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 27, ч. 1, Конституции РФ), т.е. влечет за собой такую дифференциацию в правовом положении граждан, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями ст. 19 (ч. 1 и 2) Конституции РФ и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (ст. 55, ч. 3, Конституции РФ).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47.1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», Конституционный Суд РФ постановил:

Признать положение п. 5 ч. 1 ст. 23 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», гарантирующее муниципальным служащим пенсионное обеспечение за выслугу лет, не противоречащим Конституции РФ, поскольку - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - оно не предполагает возможность установления такого правового механизма реализации лицами, замещавшими должности муниципальной службы, права на получение назначенной им пенсии за выслугу лет, который порождает не согласующуюся с конституционно значимыми целями и выходящую за рамки конституционно допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина дифференциацию правового положения лиц, проходивших муниципальную службу в одном и том же муниципальном образовании, исключительно в зависимости от избранного ими места жительства в пределах РФ и тем самым, в нарушение конституционных принципов справедливости и равенства, приводит к лишению их данного права

в случае выезда на постоянное место жительства за пределы субъекта РФ, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование.

Организация кадровой работы осуществляется в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством и включает направления:

- формирования кадрового состава для замещения должностей на муниципальной службе;
- подготовки рекомендаций о реализации норм законодательства о муниципальной службе и внедрение указанных рекомендаций представителям нанимателя (работодателям);
- организации подготовки проектов муниципальных нормативных актов, которые связаны с поступлением на муниципальную службу и ее прохождением, увольнением муниципальных служащих с муниципальной службы и выходом их на пенсию, а также оформление пакета необходимых документов;
- ведения трудовой книжки муниципального служащего;
- ведения личного дела муниципального служащего;
- оформления и выдачи служебного удостоверения муниципального служащего;
- оформления допуска установленной формы к сведениям, которые составляют государственную тайну;
- организации проверки сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера муниципального служащего согласно нормам Положения о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, который принимается законодательным органом в каждом муниципальном образовании;

- консультирования муниципальных служащих по вопросам правовой сферы и другим вопросам муниципальной службы.

Для реализации первоочередных направлений при формировании кадрового состава муниципальной службы:

- при поступлении граждан на службу учитываются их профессиональные качества и компетентность;
- при прохождении службы муниципальные служащие с целью их повышения квалификации направляются на курсы и семинары.

Проверка персональных данных и иных сведений, которые достоверности представляются гражданином во время поступления на муниципальную службу осуществляется в соответствии с нормами Положений о проверке достоверности и полноты сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы, принимаемым решением соответствующего законодательного органа муниципального образования.

Ведение личных дел муниципальных служащих, приобщение к личным делам документов, связанных с поступлением граждан на муниципальную службу, ее прохождением и увольнением со службы выполняется в соответствии с нормами действующего законодательства.

При увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы личные дела передаются на хранение в архив.

На территории муниципальных образований действуют Целевые программы «Противодействие коррупции», утвержденные главой исполнительного органа.

В рамках данной Программы предполагается сокращение коррупционных рисков при исполнении своих должностных обязанностей муниципальными служащими. Контроль за ходом исполнения Программы осуществляется путем ежегодного заслушивания отчета на коллегии исполнительного органа муниципального образования.

В рамках противодействия коррупции формируется алгоритм уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений (см., например, Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего Администрации городского округа Похвистнево к совершению коррупционных правонарушений, утвержденный Постановлением Администрации городского округа от 07.04.2010 г. №504), а также порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также иных документов органов местного самоуправления муниципального образования в Самарской области (см., например, Постановление Администрации городского округа от 28.04.2010 г. №647, которым утверждено Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а также иных документов органов местного самоуправления муниципального образования в Самарской области).

2.2. Кадровое обеспечение муниципальной службы

На сегодняшний день сфера местного самоуправления накопила достаточное количество проблем. Очевидно, что только эффективное местное самоуправление способно обеспечить решение насущных задач жизнеобеспечения населения отдельных регионов и всей страны в целом, причем независимо от размеров, месторасположения, количества населяющих его граждан субъекта управления. При этом уровень профессиональных знаний муниципальных служащих напрямую зависит от качества управления муниципальным образованием.

Как эффективное управление в любой организации – коммерческой или некоммерческой направленности – связано, прежде всего, с уровнем профессионализма ее работников, так и эффективность и результаты

деятельности муниципальной службы зависят от того, насколько компетентные сотрудники там работают. Один из важнейших вопросов в данном контексте: состав и перспективы кадрового потенциала муниципальных служащих.

В соответствии с данными на 2015 г., в РФ в структурах муниципальной власти высшее образование получили около 80% сотрудников, из них юридическое – только 10,8%. Статистика по сельским поселениям более удручающая - здесь высшее образование получили чуть более 51% служащих. Очевидно, что для эффективное местное самоуправление требует специальных знаний: юридических, административных, финансовых и т.д. Кроме того, муниципальный служащий должен обладать не только определенными знаниями, но и иметь навыки, необходимые для выработки стратегий, миссий, маркетинговых мероприятий в муниципальном образовании, должен разбираться в специфике рыночной экономики, проблемных областях государственного и муниципального управления, финансовом менеджменте, управлении. Таким образом, обучение кадров для управления муниципальным образованием представляет собой отдельную сложную проблему, причем на общероссийском уровне.

Формирование органов муниципальной власти и управления, их успешное функционирование относятся к приоритетным задачам в современном обществе, так как эффективная работа управленческого аппарата, укомплектование его надлежащими кадрами высокой квалификации являются одним из факторов конкурентоспособности государства, его экономики и нации в целом¹⁷.

Глобальные изменения в экономическом и социальном развитии современного российского государства, заложенные Стратегией развития России до 2020 года, невозможно воплотить в жизнь без правильно организованной кадровой политики, как на государственном, так и на муниципальном уровне. Грамотное комплектование квалифицированного

¹⁷ Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления. / А. А. Еремин под ред. Н. Г. Ломовой. - М.: Берлин: Директ-Медиа, 2014. - 227 с.

штата является необходимым условием и залогом продуктивной работы любой организации. Разумный подбор новых кадров обеспечивает не только стабильное и продуктивное функционирование службы, но и дает задел будущему успеху. Вот почему от того, насколько результативно ведется работа по подбору персонала, значительно зависит и качество результата труда, предоставляемых услуг. Однако задача кадровой службы значительно шире: службой должен осуществляться маркетинг и мониторинг в кадровой сфере муниципального управления, выявляться проблемы в социально-экономическом развитии территории, для решения которых требуются дополнительные теоретические знания и практические навыки, формироваться муниципальный заказ на подготовку специалистов для работы на муниципальной службе.

В законодательстве Российской Федерации не формулируются четкие определения и порядок подбора и отбора персонала на муниципальную службу. Нормативно-правовые акты содержат главы о поступлении на муниципальную службу, а также о служебном контракте, статьи о реестре муниципальных служащих и кадровой работе. В данных актах регламентируются принципы муниципальной службы, раскрываются понятия муниципальной службы и ее должностей, определяются права и обязанности муниципальных служащих, а также ограничения, связанные с муниципальной службой, и требования, которые необходимо соблюдать муниципальным служащим.

Основные направления кадровой политики, приоритеты и задачи, требующие безотлагательного решения, были прописаны в принятых ранее нормативных документах, которые регламентируют деятельность муниципальных служащих. Они позволяют оценивать кадровый состав органов местного самоуправления, разрабатывать систему формирования кадрового резерва по основным должностям муниципальной службы, совершенствовать систему переподготовки и повышения квалификации.

При найме человека на работу в процессе отбора претендентов на должность происходит идентификация характеристик нанимающегося с

требованиями, выдвигаемыми как организацией в целом, так и самой должностью, ее предметной областью. На этом этапе отбора приоритетное значение имеют социальные характеристики человека и формальные критерии отбора. Так, например, в процессе отбора персонала на муниципальную службу решаются задачи комплектования муниципальных должностей, исходя из наиболее общих требований к человеку как носителю определенных социальных качеств.

В практике муниципальной службы Самарской области существуют два вида отбора:

- при первичном осуществляется отбор во время поступления на муниципальную службу;
- при пролонгированном отборе, многократно проводимом в период нахождения на службе производится отбор на конкретную вакантную должность в рамках прохождения службы.

Во время первичного отбора устанавливается соответствие характеристик кандидата требованиям, предъявляемым как муниципальным органом в целом, так и конкретной должностью. На этом этапе отбора первостепенное значение отводится социально-профессиональным характеристикам кандидата и формальным критериям отбора уровню его профессионального образования, стажу службы и опыту работы по данной специальности.

Поступление кандидата на службу для замещения должности проводится по результатам конкурса. Задача конкурса - оценить профессиональный уровень претендентов.

Пролонгированный отбор проводится не только при должностном перемещении, он осуществляется также и при распределении служебных задач, которые претворяются в жизнь служащими по поручению их руководителя в рутинной деятельности организации¹⁸.

¹⁸ Лаврентьев А. Р. Содержание реформы местного самоуправления в России. / А. Р. Лаврентьев. - М.: РАП, 2014. - С. 45

Существующая система подбора и отбора персонала на муниципальную службу достаточно отработана, оправдана и эффективна. На сегодняшний день на федеральном уровне законодательно установлены следующие способы оценки персонала муниципальных служащих:

Аттестация. В статье 18 «Аттестация муниципальных служащих» Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» обозначено, что «...аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года». На основе ее результатов (с учетом итогов других кадровых процедур) могут приниматься такие управленческие решения, как должностное перемещение, профессиональное обучение, увольнение персонала и т. д.

Применительно к муниципальной службе аттестация - это определение квалификации служащих, уровня их знаний в области муниципального управления и соответствия занимаемой должности. Технология направлена на улучшение качественного состава персонала и его эффективное использование, рост служебной и трудовой активности, повышение ответственности работников за порученное дело.

Конкурс на замещение должности. Цель конкурса состоит в том, чтобы создать условия для реализации конституционного права граждан на равный доступ к муниципальной службе, а также право служащих на должностной карьерный рост.

Квалификационный экзамен. Это оценка уровня профессиональной подготовки муниципального служащего для присвоения ему квалификационного разряда.

Испытание. Проводится оно при поступлении на муниципальную службу. Основная цель - проверка на практике соответствия кандидата занимаемой им должности¹⁹.

¹⁹ Захарова Т.И. Государственная служба и кадровая политика / Т. И. Захарова. - М.: Изд. центр ЕАОИ, 2015. - С. 87

Современная муниципальная служба должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность служащих по обеспечению безукоризненного исполнения полномочий муниципальных органов.

Таким образом, в организации кадрового обеспечения муниципальной службы в Самарской области используется весь спектр форм отбора и продвижения по службе муниципальных служащих.

Особое значение в кадровом обеспечении муниципальной службы играет обучение персонала.

В табл. 1 представлены данные по результатам обучения кадров муниципальной службы Самарской области по видам дополнительного профессионального образования.

Для анализа выполнения требований по организации и проведению повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, в таблице 2 приведены данные о численности муниципальных служащих.

Таблица 1. - Обучение кадров муниципальной службы Самарской области

Год	Получили дополнительное профессиональное образование - всего, человек	В том числе		В % от численности обученных	
		прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию
2012	1535	103	1414	6,7	92,1
2013	1588	82	1501	5,2	94,5
2014	1960	187	1756	9,5	89,6
2015	2359	82	2275	3,5	96,4

Таблица 2. - Численность работников, замещавших должности муниципальных служащих, и укомплектованность этих должностей на конец 2012 года (Самарская область)

Органы МСУ с исполнительно- распорядительными функциями		
2012 г.	человек	укомплектованность, %
	10041	96,9
Получили дополнительное профессиональное образование		
На начало 2016 года	человек	от общей численности, %
	2359	23,5

Таким образом, анализ показывает, что повышение квалификации муниципальные служащие в Самарской области проходят примерно один раз в четыре года (табл. 2), что не соответствует требованиям нормативных документов²⁰, поскольку соответствующие законодательные акты предусматривают повышение квалификации или муниципального служащего по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

Кроме того, в рамках исследования, проведенного среди специалистов муниципальной службы Самарской области, выявилось, что только 62% респондентов могут реализовать в рамках работы свой потенциал, 25% сказали, что не могут этого сделать, 13% затруднились с ответом. Во время опроса руководителей подразделений выяснилось, что только 58% сотрудников, согласно мнению руководства, максимально вовлекаются в работу, 34% не проявляют на работе инициативу и выполняют только порученное задание, еще 8% то активно включены в работу, то без явных причин не проявляют к ней интереса²¹.

Проведенный опрос показал, что на первый план в деле обучения персонала выходят потребности не столько передать сотрудниками профессиональные знания, сколько приобрести ими социальные навыки, позволяющие раскрывать внутриличностный потенциал на работе, как

²⁰ Федеральный закон от 27.07. 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016). // СЗ РФ. 02 августа 2004, №31, ст. 3215; Численность и состав работников, замещающих государственные должности и должности государственной гражданской и муниципальной службы, по состоянию на 1 октября 2008 года: стат. сб. // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Самарской области. Самара, 2015.

²¹ Опрос проводился автором среди муниципальных служащих различного уровня. Всего было опрошено 100 человек.

следствие, увеличивая эффективность и результативность своего ежедневного труда в рамках функционирования органов местного самоуправления. Сегодня от рядовых сотрудников требуют помимо знания ими профессиональной сферы, но и проявление способностей к самоорганизации, демонстрацию лидерских качеств, непосредственное принятие решений либо участие в коллективных обсуждениях при принятии решений, проявлять инициативу и принятие на себя ответственности.

И хотя на сегодняшний день специалистов в области муниципального управления готовят практически все вузы страны, как государственные, так и коммерческие, однако сложность заключается в качестве теоретической и практической подготовки.

В 2014-2015 гг. были проведены статистические исследования в ряде высших учебных заведений. Социологическое исследование было проведено среди студентов, которые обучаются на специальности «Государственное и муниципальное управление» относительно качества их подготовки к деятельности на профессиональном поприще, в области местного самоуправления. В результате исследований выяснилось, что только 63,6% опрошенных думают, что полученных знаний в целом достаточно²². Кроме того, 60% респондентов отметили недостаток управленческих навыков, особенно навыков в подготовке информационных и аналитических материалов и документов в сфере делопроизводства.²³

Выявленный результат можно объяснить следующими причинами.

Во-первых, имеет место фактор отвлеченности обучения в высшем учебном заведении от профессиональной деятельности в условиях реальности. Процесс обучения часто осуществляется на основе старых методик, которые в ситуации динамичного развития окружающей среды быстро устаревают и становятся неактуальными. Процесс обучения в вузе и работа по полученной специальности часто становятся независимыми процессами, что ведет к

²² Социологическое исследование ФОМ. // <http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/10038>

²³ Там же.

нехватке у молодых, закончивших вуз специалистов нужных профессиональных навыков.

Во-вторых, в рамках профессиональной подготовки управленцев основной акцент делается, обычно, на теоретическую базу, тогда как реальная практика остается вне поля зрения преподавателей и студентов. Молодым специалистам после окончания вуза скорее всего потребуется значительное количество времени, чтобы адаптироваться в новых условиях работы на муниципальной службе и приобрести нужные навыки и умения²⁴.

Это объясняется, с одной стороны, небольшим количеством часов, отводимых учебным планом на прохождение профессиональной практики, а, с другой стороны, тем, что производственная практика имеет чаще всего только формальный характер. Складывается ситуация, при которой на выходе из вуза дипломированные специалисты не имеют представления, что их действительно ждет на будущей работе.

В-третьих, на сегодняшний день по всей России, в каждом городе и области функционируют множество коммерческих институтов и их филиалов, причем уровень подготовки в них значительно ниже, чем в государственных вузах.

Проблему неактуального, бессистемного профессионального обучения, оторванного от реальной практики можно соотнести не только со сферой подготовки кадров для муниципальной службы, она затрагивает практически все области деятельности нашего государства. Однако не стоит упускать, что проблема уровня квалифицированности кадров для муниципальной службы встала в результате не только вышеуказанных проблем профессионального обучения. Статистика говорит о том, что 20% муниципальных служащих вообще работают на своих должностях, не имея высшего образования²⁵. Если проводить сравнение с зарубежной практикой организации муниципального управления, то в практике США человек, не имеющий высшее образование, не

²⁴ О проблемах подготовки муниципальных кадров // Местное самоуправление. Сентябрь 2013 г. № 9 (278). (Газета).

²⁵ Социологическое исследование ФОМ. // <http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/10038>

может претендовать на должности муниципальной службы. А человек, претендующий на руководящую должность в муниципальном образовании, либо на должность заместителя руководителя в США должен, во-первых, получить высшее образование по своей профессии, во-вторых, помимо высшего учебного заведения должен сразу по его окончании обучиться по программе, готовящей кадры высшей квалификации (особенно это касается кандидатов на должность городского управляющего).²⁶ Учитывая такой подход к отбору и обучению муниципальных кадров, потребность в пересмотре требований к уровню квалификации сотрудников, которые работают в сфере местного самоуправления, очевидна.

Руководство органов государственной власти в субъектах РФ и органах МСУ пытается решать задачу подготовки кадров для муниципальной службы посредством организации разнообразных курсов по переподготовке и повышению квалификации на основе учебных центров и общеобразовательных заведений, которые находятся на территории конкретного субъекта РФ²⁷. Однако обучение на данных курсах чаще всего не системно, носит более теоретический нежели практический характер²⁸.

Процедура повышения квалификации сотрудников муниципальной службы должна быть актуализирована должна учитывать современные требования к труду в сфере управления. Обучение в рамках курса переподготовки и повышения квалификации должно обеспечивать управленцев теми знаниями, умениями и навыками, которые дадут им возможность повысить эффективность осуществления местного самоуправления, осуществлять его рационально и на максимально высоком уровне. Однако на сегодняшний день ни повышение квалификации, ни профессиональное обучение не соотносятся с реальной практикой.

²⁶ Цупко А.С., Яхонтов В.И. Подготовка специалистов для работы в условиях совершенствования систем управления в муниципальных образованиях. // Вопросы управления. Август 2009 г. Выпуск №3 (8). – С. 4

²⁷ Давлетшина Л.А. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: потребности в обучении. // Вопросы управления. Март 2012г. Выпуск №1 (18).

²⁸ Цупко А.С., Яхонтов В.И. Подготовка специалистов для работы в условиях совершенствования систем управления в муниципальных образованиях. // Вопросы управления. Август 2009 г. Выпуск №3 (8). – С. 4

Итак, все вышесказанное позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день не разработан общий подход к процессу отбора, профессиональной подготовки и переподготовки кадров для муниципальной службы, чем и объясняется проблема квалификации сотрудников МСУ. Для решения поставленной задачи требуется принятие определенных мер, причем целесообразно осуществлять их в комплексе.

Во-первых, следует произвести доработку требований относительно уровня компетентности претендента на должность руководителя муниципального образования и муниципального служащего, как это делается, например, в США.

Во-вторых, при обучении и повышении квалификации должны применяться принципы системности и учет реальных потребностей, т.е. при профессиональной подготовке студента и(или) муниципального служащего должны быть актуальны программы обучения, они должны носить практический характер. Для обучающихся будет полезно приглашение на лекцию и практическое занятие специалиста из сферы МСУ, успешно применяющего передовой опыт. Также профессиональное обучение, переподготовка и повышение квалификации должны быть актуализированы относительно практических занятий, соотнесенных с практикой в органах МСУ. Указанные меры будут способствовать формированию у студентов и служащих сферы местного самоуправления следующих необходимых образовательных критериев: профессиональные знания, умения, навыки, позволяющие успешно работать в современных условиях, для повышения тем самым социально-экономические показатели территории.

Глава 3. Направления совершенствования организации муниципальной службы

3.1. Правовые и организационные проблемы муниципальной службы

Будучи одним из видов служебной деятельности муниципальная служба отечественными авторами, начиная с 90-х годов XX века, к включается в разновидность служебной деятельности, к которой традиционно относятся такие виды государственной службы как военная служба, служба в правоохранительных органах и гражданская служба, а также служба на государственном предприятии и учреждении, служба в международной и иностранной организации, в общественном объединении и в частной организации.

Отдельные виды служебной деятельности обладают как схожими чертами, так и различиями. В юридической науке весьма широкое распространение получила идея о целесообразности создания единой правовой базы, устанавливающей общие принципы организации и функционирования государственной и муниципальной служб. По мнению Н.М. Антоновой, государственная и муниципальная служба уже сегодня официально рассматриваются в Российской Федерации в определенном единстве и взаимосвязи.

Международная практика регулирования служебной деятельности, как правило, развивается по пути унификации государственной и муниципальной служб. Так, в международном праве получил широкое распространение термин "публичное должностное лицо", который согласно Конвенции ООН против коррупции 2003 г. включает:

- назначаемых или избираемых лиц, занимающих какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

- лиц, выполняющих какую-либо публичную функцию (в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющих какую-либо публичную услугу).

В Европейской хартии местного самоуправления определение муниципальной службы отсутствует, однако из толкования ст. 6 можно выяснить, что муниципальный служащий обозначается как local government employees. Англо-русский экономический словарь (ABBYY lingvo) дает точно такой же перевод и указывает синонимичным словосочетание public employee. Интересным является тот факт, что тот же самый словарь переводит public employee и как муниципальный служащий, и как государственный служащий. Также в заключении следует сказать, что само слово public можно перевести как общественный, а слово employee означает наемный рабочий. В ст. 6 Хартии не проводится разделение между лицами, которые занимаются решением вопросов местного самоуправления, на служащих государственной и муниципальной службы, согласно данной статьи муниципальные служащие отнесены к категории наемных служащих, которые решают общественные вопросы в локальных правительствах.

В Российской Федерации в начале 1990-х годов законодательство о государственной и муниципальной службах стало развиваться автономно. Первый нормативный правовой акт федерального уровня, содержащий понятие "муниципальной службы" - Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" 1995 г.. Первая статья данного Закона под муниципальной службой определяла профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления для исполнения их полномочий. Важно отметить, что данное определение муниципальной службы обладало весьма существенными отличиями в сравнении с определением государственной службы, которое было сформулировано в принятом практически в то же время Законе "Об основах государственной службы Российской Федерации". Законодателем в 1995 году к государственной службе была отнесена лишь деятельность "по обеспечению исполнения полномочий

государственных органов", осуществляемая лицами, замещающими должности категорий "Б" и "В". Вместе с тем в число должностей категорий "Б" и "В" были включены, например, должности инспектора, заместителя министра, руководителя федеральной службы. Лица, замещающие данные должности, обладали статусом должностного лица и были наделены правомочиями по самостоятельной реализации компетенции государственного органа. Данные обстоятельства, по мнению отдельных авторов, свидетельствовали о том, что фактически государственная служба включала в себя деятельность не только по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, но и по их непосредственному исполнению.

В соответствии с Федеральным законом 1998 г. "Об основах муниципальной службы в РФ" - первый законодательный акт федерального уровня, специально посвященный вопросу организации и прохождения муниципальной службы - к муниципальной службе относится только профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на невыборной муниципальной должности. Тем самым законодатель из числа муниципальных служащих исключил лиц, замещающих выборные муниципальные должности, что многие ученые-правоведы посчитали ошибочным законодательным решением.

Согласно действующему Федеральному закону от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (далее - Закон о муниципальной службе), муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, осуществляемая на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Аналогичные определения содержатся в законах о муниципальной службе ряда субъектов ПФО – Саратовской, Кировской, Нижегородской, Оренбургской, Ульяновской областей.

Таким образом, анализ действующих федеральных, региональных и муниципальных правовых актов показал, что законодатель не исключает узкий подход к пониманию правовой природы муниципальной службы. Законодатель

не отнес к муниципальной службе деятельность, которая прямо (непосредственно) направлена на исполнение полномочий органов местного самоуправления. То есть должностное лицо муниципального органа, замещающее выборную должность (в некоторых случаях и иную должность, например, должность председателя контрольно-счетного органа или члена избирательной комиссии в муниципальном образовании), не является муниципальным служащим.

Таким образом, законодатель оценивает муниципальную службу как профессиональную деятельность только на определенных должностях в органах местного самоуправления. Так, из перечня муниципальных должностей исключены должности, которые создаются для технического обеспечения деятельности органа местного самоуправления. Кроме того, законодатель пошел по пути разделения двух категорий: "должность муниципальной службы" и "муниципальная должность". Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон №131-ФЗ) к муниципальным должностям отнесены должности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательной комиссии муниципального образования.

Сложно согласиться с подходом законодателя, поскольку к муниципальной службе следует отнести также лиц, которые замещают выборную муниципальную должность, то есть лиц, непосредственно исполняющих полномочия органов местного самоуправления. Кандидат в результате замещения должности в органе местного самоуправления становится субъектом должностных отношений, состоя в особой публично-правовой связи с муниципальным образованием, он выступает агентом местной власти и осуществляет (тем или иным способом) полномочие органа местного самоуправления. Тем самым кандидат, который замещает должность в органе местного самоуправления, принимает участие на профессиональной основе в

осуществлении органом местного самоуправления его функций. Лицо, замещающее выборную муниципальную должность, безусловно, должно соответствовать всем вышеуказанным признакам, следовательно, должно быть отнесено к муниципальным служащим.

Таким образом, под муниципальной службой должна пониматься публично-правовая связь между гражданином, который замещает должность в органе местного самоуправления, и непосредственно муниципальным образованием, на основании которой гражданин профессионально участвует в реализации функций местного самоуправления посредством прямого или опосредованного выполнения полномочий органа местного самоуправления.

Несмотря на существенный рост числа государственных и муниципальных чиновников в первом десятилетии XXI века, роста эффективности государственного и муниципального управления не произошло.

По данным Росстата, численность работников государственных органов и органов местного самоуправления, например, в ПФО увеличилась с 71,3 тыс. человек в 2000 году до 109,2 тыс. человек в 2009 году. Следует указать, что наметившееся начиная с 2010 года снижение числа муниципальных служащих не во всех случаях означает реальное уменьшение количества сотрудников, осуществляющих деятельность по обеспечению исполнения полномочий муниципальных органов. В последние годы получила распространение практика создания при органах местного самоуправления казенных муниципальных учреждений ("исполнительных дирекций" и т.п.), сотрудниками которых становятся лица, ранее занимавшие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления и переведенные в упомянутые выше учреждения. Цели и виды деятельности создаваемых учреждений в той или иной степени совпадают с задачами и функциями различных структурных подразделений органов местного самоуправления.

Например, Постановлением администрации Саратова от 30.08.2011 №2488 создано муниципальное казенное учреждение "Материально-хозяйственная служба" с установленной штатной численностью работников в

количестве 133 единицы (п. 3). В качестве основных целей деятельности данного учреждения определены: ведение бухгалтерского учета, материально-техническое, информационное обеспечение деятельности администрации Саратова и ее отраслевых (функциональных) и территориальных подразделений.

Таким образом, каждый сотрудник вновь образованного муниципального учреждения утрачивает статус муниципального служащего, при этом должностные обязанности у него, как правило, сохраняются прежними, так как цель и вид деятельности создаваемого учреждения совпадают с прежними функциями конкретного отдела органов местного самоуправления.

Нормы действующего законодательства и правоприменительная практика, которая складывается в органах местного самоуправления, дают возможность свободно манипулировать фактической численностью муниципальных служащих. Нечеткие границы муниципальной службы обусловлены рядом факторов: во-первых, отсутствуют объективные критерии отграничения должности муниципальной службы, с одной стороны, от должности технического персонала в органе местного самоуправления, во-вторых, существует вполне законная возможность передать ряд функции муниципального органа казенному учреждению.

В соответствии с действующим Законом о муниципальной службе замещение должности на муниципальной службе является ведущим критерием, который позволяет относить то или иное лицо к муниципальным служащим. При этом ключевое понятие для российской государственной и муниципальной службы составляет должность, другими словами, должность муниципальной службы представляет собой основной элемент организации муниципальной службы в Российской Федерации.

Ст. 6 Закона о муниципальной службе определяет понятие должности муниципальной службы. Согласно положениям названной статьи должность муниципальной службы охватывает три основополагающие характеристики, связывающие ее с понятием местного самоуправления:

1) муниципальная должность формируется в рамках конкретного органа местного самоуправления; ее наименование отражает специфику и функциональное предназначение муниципального органа;

2) утверждение должности обуславливает указание на это в уставе муниципального образования;

3) должность находится в прямой зависимости от перечня обязанностей, связанных с исполнением муниципальным органом его полномочий.

Законом о муниципальной службе указываются только общие черты классификации должностей: градация на пять групп должностей и функциональное разделение (должности по обеспечению исполнения полномочий муниципальных органов и должности по обеспечению исполнения полномочий лиц, которые замещают муниципальную должность).

Анализ норм главы 2 Закона о муниципальной службе показал, что деление должностей на муниципальной службе на категории, как это происходит в должностях государственной гражданской службы, не осуществляется. Однако реестры должностей, принимаемые на муниципальном уровне, распределяют должности, обычно, по категориям и группам, учитывая типологии органов местного самоуправления, данную в Федеральном законе №131-ФЗ. При этом совокупность одинаковых по своему функционалу должности в разных муниципальных образованиях могут не совпадать по категориям и группам, а муниципальные служащие, которые, по сути, занимаются обеспечительной деятельностью, замещают должность, относимую к более высокой группе и, соответственно, получают денежное вознаграждение большего размера в сравнении с другими категориями служащих. По нашему мнению, эта ситуация отрицательно сказывается на процессе управления и приводит к нарушению прав муниципальных служащих на получение равной оплаты за равный труд, а также к необоснованным расходам местных бюджетов.

Решение указанных проблем видится в закреплении в федеральном законодательстве особой группы муниципальных должностей - должностей,

замещение которых связывается с коррупционными рисками, а также в одновременном повышении уровня денежного содержания данной категории сотрудников в сравнении с лицами, которые осуществляют обеспечительные функции в системе органов местного самоуправления. Таким образом, все должности, которые учреждаются в органах местного самоуправления, могут быть разделены на две категории:

- 1) должность, замещение которой связано с коррупционными рисками;
- 2) должность, замещение которой не связано с коррупционными рисками.

В первую категорию должностей, на наш взгляд, следует включить должностных лиц и специалистов. При этом законодательством о муниципальной службе должен регулироваться процесс прохождения службы только лицами, которые замещают должность первой категории.

Научная литература и законодательство традиционно выделяют особую категорию муниципальных служащих - должностные лица. Основным отличительный признак должностного лица местного самоуправления заключается в наличии у него исполнительно-распорядительных полномочий для решения вопросов местного значения и (или) для организации деятельности органа местного самоуправления. Как уже отмечалось, в отличие от нынешних положений Закона о муниципальной службе, мы утверждаем целесообразность отнесения к муниципальным служащим тех субъектов, которые замещают муниципальные должности. Таким образом, под должностным лицом органа местного самоуправления следует понимать, во-первых, гражданина, замещающего выборную должность, во-вторых, иное лицо, наделенное организационно-распорядительными или административно-хозяйственными полномочиями.

К первой категории должностей (должности, замещение которых связано с коррупционными рисками) представляется логичным также отнести специалистов. Специалист в муниципальном органе, как правило, непосредственно не участвует в реализации функции муниципального управления. Однако, по утверждению В.А. Юсупова, он обеспечивает работу

органа управления посредством осуществления специальных функций. Задача этого вида служащих видится в выработке проектов решений и предложений, которые направлены на более эффективное решение задач в технической, экономической, организационной, социальной и других сферах. Согласно разделу III Указа Президента РФ от 18 мая 2009 года №557 к лицам, которые замещают должности с коррупционными рисками, помимо должностных лиц отнесены граждане, которые осуществляют полномочия в предоставлении государственных услуг, в подготовке решений в бюджетной сфере (распределение бюджетных ассигнований, решение вопросов, связанных с субсидиями, межбюджетными трансфертами).

Вторая категория должностей охватывает должности, учреждаемые для обеспечительной деятельности органов местного самоуправления в административно-хозяйственной, финансово-экономической, документационной, организационной, технической и иной областях. Законодательное признание отсутствия коррупционного риска в случае замещения той или иной муниципальной должности значит, на наш взгляд, нецелесообразность закрепления за категорией служащих системы запретов и ограничений. Следовательно, исключена необходимость специального публично-правового регулирования порядка прохождения службы определенной категорией сотрудников органов местного самоуправления. Закрепление правового положения данной категории служащих (обеспечивающий персонал) должно осуществляться в рамках трудового законодательства.

Группируя проблемы муниципальной службы, следует отметить, что правовые и организационные особенности реализации муниципальной службы в системе государственного устройства порождают соответствующие противоречия, свойственные данному виду власти.

Так, первая группа противоречий порождается деятельностью муниципальной власти параллельно и в интересах органов государственной власти, и для удовлетворения потребностей граждан муниципального

образования. Важно понимать, что государственные органы, олицетворяющие государственную власть, не всегда действуют с учетом особенностей местного сообщества, тогда как муниципальные органы и их должностные лица обязаны учитывать мнение местного сообщества и согласовывать свои решения и действия с ним. В профессиональной деятельности муниципальные служащие выполняют профессиональную деятельность для реализации нужд населения, при этом в ходе выполнения такой деятельности муниципальные служащие испытывают определенное давление со стороны органов государственной власти. Контролировать деятельность органов муниципальной власти и их должностных лиц должны граждане муниципального образования, тогда как ситуация, сложившаяся в современной российской практике демонстрирует контроль, осуществляемый преимущественно органами государственной власти. Поэтому официальные представители местных сообществ начинают действовать в интересах и по указанию контролирующих органов, игнорируя интересы населения.

Вторую группу противоречий объясняет тот факт, что с точки зрения исторического контекста муниципальная служба в силу своей молодости для большей части населения связывается с государственной службой (более того, как было показано ранее, значительная часть сотрудников муниципальной службы вышла из системы советских органов). Становление муниципальной службы как профессионального направления деятельности в нашем обществе еще не окончен. Институт муниципальной службы только формирует и развивает такие категории профессиональной деятельности как знание, навык, умение, профессиональная норма, ценность. По этой причине результат деятельности муниципальной службы как таковой не всегда отвечает интересам и потребностям населения, как отдельно взятого муниципального образования, так и всего современного общества.

В третью группу противоречий включаются многообразные проблемы граждан, которые возникают на уровне муниципальных образований, требующие решения в большей степени неформального и творческого, в

условиях высокого уровня стандартизации деятельности сотрудников муниципальной службы, границы и содержание которого четко регламентированы на законодательном уровне.

Четвертую группу противоречий определяет положение о финансово-экономической независимости муниципальной службы. Муниципальные служащие обязаны выполнять значительный перечень обязанностей, тогда как многие муниципальные образования просто не обладают необходимыми для выполнения этих обязанностей финансовыми средствами. В таком положении возникает муниципальные служащие зависят от государственной власти, а государственные органы и государственные чиновники получают возможность оказывать давление на процесс решения местных вопросов. Кроме того, население зачастую не информируют о расходных статьях местного бюджета, дополнительные формы контроля излишни для муниципальных служащих.

Перечисленные противоречия порождает неразвитость муниципальной службы, ее неспособность действовать в интересах местного сообщества, обеспечивая нужды жителей муниципального образования и самих муниципальных служащих.

На наш взгляд, решение перечисленных проблем, а также реальное и качественное решение муниципальной властью вопросов местного значения зависит от притока молодых кадров на муниципальную службу.

Молодым муниципальным управленцам необходимо учиться управлять следующими сферами:

финансы муниципального образования, которые включают рациональное планирование и управление даже минимальными бюджетными доходами; анализ и разработка новых финансовых источников, поиск инвесторов и т.д.;

инновации: овладение новыми технологиями муниципального управления, освоению которых должны способствовать вузовские преподаватели, успешные практики, консультанты, эксперты;

человеческий потенциал, прежде всего потенциал муниципальных служащих, далее - потенциал кадров муниципальных организаций и человеческого ресурса всего местного сообщества;

информационные технологии: постановка их на службу местной власти и местного сообщества.

Качество местной власти определяет качество профессиональной подготовки молодых управленцев и системой организации органов местного самоуправления.

Наиболее острым вопросом подготовки кадров для органов государственной и муниципальной власти стало создание нового направления подготовки, которое отражало бы специфику деятельности чиновников. В 1992 году была создана учебная специальность «Государственное и региональное управление», которая в 1994 году трансформировалась в «Государственное и муниципальное управление»²⁹.

Изменилась и система государственных учреждений, осуществляющих подготовку чиновников. В 1991 году на базе Академии общественных наук при ЦК КПСС была создана Российская академия управления, позднее преобразованная в Российскую академию государственной службы - РАНХиГС при Президенте РФ.

Создание специализированных вузов и появление профильной учебной специальности послужило основой для закрепления определенных квалификационных требований к должностям государственной службы. В Федеральном законе «Об основах государственной службы» упоминалось о квалификационных требованиях к должностям государственной службы, закрепленных в соответствующем реестре³⁰. Сама по себе система квалификационных требований к должностям государственной службы является первичным профессиональным фильтром, способствующим отбору

²⁹ Буранок А.О. Система практико-ориентированной подготовки кадров в Международном институте рынка (на примере направления подготовки «Государственное и муниципальное управление») // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2012. Т. 14. № 2-6. С. 1357-1361.

³⁰ Федеральный закон от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 31.07.1995, №31, С. 2990.

квалифицированных кадров на государственную службу. Предусмотрены квалификационные требования и современным законодательством.

Квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы включают в себя требования к образованию, стажу, а также знаниям, навыкам и умениям. Требования к образованию установлены в Статье 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе». Наличие высшего образования необходимо для всех групп должностей категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты», а также для главной и ведущей группы категории «обеспечивающие специалисты»³¹. Аналогичные требования закреплены в законодательстве о муниципальной службе. Так, Закон Самарской области о муниципальной службе закрепляет в Статье 6 типовые квалификационные требования к должностям муниципальной службы³². Среди них - требования по наличию высшего образования для категорий и групп должностей.

Высшее образование важно для приобретения первоначальных компетенций государственного и муниципального служащего. Основные навыки и умения приобретаются в процессе служебной деятельности и выполнения задач, поставленных перед государственными и муниципальными органами.

Государственная власть может сказать решающее слово в деле подготовки новых управленческих кадров. Российское законодательство четко гарантирует местному самоуправлению государственную поддержку, в том числе, правовую, финансовую, организационную, методическую. Долгий период приоритетной целью были правовая и финансовая поддержка местного самоуправления, однако это необходимый минимум. Не имея профессиональную организацию, правовую и финансовую поддержку местное самоуправление не может работать эффективно.

³¹ Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». // СЗ РФ, 02.08.2004, №31, С. 3215.

³² Закон Самарской области от 09.10.2007 №96-ГД. «О муниципальной службе в Самарской области». - Волжская коммуна, №190 (25988), 12.10.2007.

В зарубежных практиках постоянно растет роль организационно-методической поддержки кадров для муниципальной службы, уделяется приоритетное внимание высокопрофессиональной подготовке молодых кадров.

Сегодня российские органы государственного управления разработали механизм, выделяющий и поощряющий лучших управленцев, на основании которого создается позитивная конкурентная среда. Однако в ходе длительной практики взаимодействия органов на муниципальном и региональном уровне, конкурентная среда может стать негативным фактором. Такая ситуация складывается, когда разного муниципальные руководители начинают конкурировать не по показателям, которые характеризуют качество жизни граждан в муниципальном образовании и уровень внедрения новых форм и инструментов управления, а по иным категориям. В таких негативных условиях поощряющие финансовые средства муниципалитет нередко получал в силу субъективных причин. Здесь можно констатировать, что разработка механизма управленческого контроля, форм мониторинга качества работы муниципальных служащих происходит значительно опаздывая.

Особенно перспективно в контексте становления эффективной муниципальной службы предстает институт профессиональных управляющих со стороны местной администрации. Такой институт призван повышать профессионализм муниципальных управленцев. Местная администрация, реализуя институт профессиональных управляющих, должна привлекать мотивированные на служение населению профессионально подготовленных молодых кадров.

Профессиональное образование в сфере муниципального управления является наиболее слабым звеном в местном самоуправлении. Если позиционировать муниципального управленца как первичное звено в единой системе управления Россией, то крайне важно соблюдать системность в его профессиональной подготовке. Поскольку в России создается единая система кадрового резерва для службы на государственном и муниципальном уровне, то начало качественного профессионального обучения муниципальных

управленцев станет качественным государственным образовательным стандартом в деле муниципального управления современного уровня³³.

Для системного подхода к профессиональной подготовке муниципальных служащих следует:

- определять и строго соблюдать четкие периоды для повышения квалификации муниципального управленца;
- связывать обучение не только с сиюминутными потребностями, но с перспективными планами реализации реформы местного самоуправления;
- четко выделить специфику муниципального управления в контексте Госстандарта и сформировать комплексный объем знаний и компетенций по данному направлению.

В рамках специальности «Государственное и муниципальное управление» согласно действующему законодательству по местному самоуправлению в Российской Федерации, следует разработать обучение по специализации «Профессиональный управляющий местной администрацией». В рамках обучения по данной специализации необходимо включить четырехлетний курс обучения на практике («бакалавриат»); а также дополнительный двухлетний курс с научно-практическим обучением («магистратура»).

Создание упорядоченного и систематизированного прохождения муниципальной службы создаст условия для карьерного передвижения муниципальных служащих, их профессиональной реализации, снизит кадровую текучесть, повысит стабильность и эффективность деятельности органов муниципальной власти.

³³ Калиниченко Л.А. Профессиональная организация муниципальной службы. - М.: Издательство РГСУ, 2015. – С. 7

3.2. Направления совершенствования кадрового обеспечения муниципальной службы

Как уже было отмечено, в настоящее время, когда проводится реформирование системы местного самоуправления, происходит дестабилизация экономической и внешнеполитической ситуации, возникла необходимость в трансформации методов обучения сотрудников органов местного самоуправления, развитии кадрового потенциала органов муниципальной власти. Перечень новых требований к сотрудникам появился в связи с усложнением сферы решаемых муниципальными органами задач, повышением уровня персональной ответственности служащих, увеличением информатизации, переводом муниципальных услуг в электронную форму.

Руководителю становится все сложнее взаимодействовать с подчиненными, мотивируя их на достижение высокого результата, используя авторитарные и директивные методы управления.

В связи с этим в последнее время в законодательстве произошли изменения, связанные с особым вниманием государства к подготовке кадров высшей квалификации для государственных и муниципальных органов. В марте 2015 год в Федеральный закон «О муниципальной службе» была включена Статья 28.1, в которой предусмотрена подготовка кадров на договорной основе³⁴. В статье закреплён порядок заключения договора об обучении, порядок обучения на основе специального договора. Анализ данной нормы говорит о том, что уже в процессе местного самоуправления могут на конкурсной основе отобрать наиболее талантливых обучающихся и заключить с ними договоры с последующим прохождением муниципальной службы. Правда одним из основных условий является обучение отобранных кандидатов на бюджетной основе.

В законодательстве РФ о государственной службе также уделено внимание заключению целевых договоров на обучение. Они призваны

³⁴ Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.03.2007, №10, С. 1152.

пополнить контингент государственных служащих за счет талантливой молодежи, окончившей вуз с гарантией трудоустройства и целенаправленно поступившей на государственную службу на специальные целевые места³⁵.

Дополнительное профессиональное образование государственных и муниципальных служащих - неотъемлемый элемент государственной служебной карьеры, который призван повышать уровень профессиональной компетентности чиновников различных уровней.

Дополнительное образование является обязательным для всех государственных и муниципальных служащих и должно осуществляться один раз в три года. Более того, направление на дополнительное образование является условием включения государственных и муниципальных служащих в кадровый резерв³⁶.

Система дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих включает в себя различные формы и предусмотрена действующим законодательством. В статье 62 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» долгое время было предусмотрено три основные формы дополнительного образования: профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка. Однако с принятием и вступлением в силу Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» стажировка исчезла из самостоятельных видов дополнительного профессионального образования³⁷. Это дало повод законодателю внести изменения в федеральное

³⁵ Указ Президента РФ от 21.12.2009 №1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении» (вместе с «Положением о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы»). // СЗ РФ, 28.12.2009, №52 (1 ч.), С. 6533; Постановление Правительства Самарской области от 28.07.2011 №357 «О подготовке кадров для государственной гражданской службы в органах исполнительной власти Самарской области по договорам на обучение».

³⁶ Петрова С.А., Иванова Н.В. Активные формы и методы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, включенных в резерв управленческих кадров // Развитие института резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации как вызов времени и эффективный инструмент совершенствования государственной кадровой политики. Сборник статей Межрегиональной научно-практической конференции (9 октября 2014 г., г. Самара) - Самара: «Издательство СНЦ», 2014. С.134-139.

³⁷ Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». // СЗ РФ, 31.12.2012, №53 (ч. 1), С. 7598; СЗ РФ, 01.01.2007, №1 (1 ч.), ст. 203

законодательство и исключить стажировку из самостоятельных видов дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, оставив только переподготовку и повышение квалификации.

Аналогичные положения существовали и существуют в законодательстве о муниципальной службе. Статья 32 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» относит дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих к приоритетным направлениям формирования кадрового состава муниципальных служащих. Это означает особую значимость переквалификации муниципальных служащих и повышения их профессионального уровня. К правам муниципального служащего также относится получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. Таким образом, муниципалитет берет на себя обязательства по финансированию дополнительного образования муниципальных служащих.

Регулирование вопросов дополнительного профессионального образования осуществляется не только на законодательном, но и на подзаконном уровне.

Важнейшим документом в этом ряду является Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»³⁸. Указом предусматриваются основания и порядок направления на дополнительное профессиональное образование в форме переподготовки и повышения квалификации. В соответствии с законом «Об образовании в Российской Федерации» профессиональную переподготовку можно определить через достижение ее целей - это вид дополнительного профессионального образования, направленный на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой

³⁸ Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». // СЗ РФ, 01.01.2007, №1 (1 ч.), С. 203.

квалификации. Таким образом, у профессиональной переподготовки две основных цели - получение новой компетенции, а также новой квалификации.

На переподготовку в соответствии с вышеупомянутым Указом Президента направляются гражданские служащие, замещающие должности категории «помощники (советники)», «специалисты» или «обеспечивающие специалисты», в случае назначения в порядке должностного роста на должность гражданской службы категории «руководители». Это обязательные условия переподготовки. Помимо того, на переподготовку могут быть направлены гражданские служащие и в других случаях.

Повышение квалификации - это вид дополнительного профессионального образования, направленный на совершенствование или получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, или повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.

На повышение квалификации направляются служащие в случаях установленных законодательством о гражданской службе, кроме того, указ закрепил ряд новых положений.

Так, впервые принятые на должности гражданской службы направляются на повышение квалификации по истечении испытательного срока или шести месяцев после поступления на гражданскую службу.

Гражданский служащий в случае его назначения в порядке должностного роста на должность гражданской службы иной группы в пределах одной категории должностей направляется на повышение квалификации.

Как уже было сказано ранее, в соответствии с современным законодательством стажировка не является самостоятельным видом дополнительного образования. Однако закон указывает, что как переподготовка, так и повышение квалификации полностью или частично могут быть реализованы в форме стажировки. Учитывая, что стажировка предоставляет широкие возможности по обмену опытом между муниципальными служащими муниципальных образований разных регионов, остановимся на ней более подробно.

Попробуем разобраться, что представляет из себя стажировка и каким образом она реализуется в рамках дополнительных профессиональных программ. В соответствии с государственными требованиями стажировкой является изучение гражданским служащим передового опыта, в том числе зарубежного, а также закрепление теоретических знаний, полученных гражданским служащим при освоении программ профессиональной переподготовки или повышения квалификации, и приобретение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении им своих должностных обязанностей³⁹.

Продолжительность и программа стажировки утверждается соответствующими структурами, организующими стажировку. Если ранее в законодательстве устанавливалось, что продолжительность стажировки как самостоятельного вида дополнительного профессионального образования составляет от 2 до 4 месяцев, то сейчас в рамках переподготовки и повышения квалификации срок стажировки сокращен и составляет, как правило, от нескольких дней до нескольких недель. Аналогично должна рассматриваться и организация стажировки. Стажировка не может быть сейчас организована самостоятельно органом власти, в рамках программ дополнительного образования она организуется соответствующим образовательным учреждением.

Рассмотрим организацию стажировки гражданских и муниципальных служащих Самарской области на примере Института государственной и муниципальной службы (ИГиМС) Международного института рынка (МИРа).

Организация стажировки входит в государственный заказ на дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в Самарской области на конкурсной основе. Как правило, стажировка осуществляется в рамках программ повышения квалификации гражданских служащих.

³⁹ Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 №362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации». // СЗ РФ, 12.05.2008, №19, С. 2194.

В качестве места проведения стажировки выбирается один из передовых регионов России в области социально-экономического развития территории, развития институтов власти, ее открытости и взаимодействия с гражданским обществом. Первым шагом является согласование места и времени проведения стажировки с аппаратом администрации направляющего региона (Самарская область) и принимающего региона.

После успешного согласования заказчик (Администрация Губернатора Самарской области и ГКУ СО «Самарский Региональный Ресурсный Центр») и исполнитель (ИГиМС МИРа) программы стажировки обсуждают детали стажировки, а также список слушателей, которые должны поехать на стажировку.

Для организации эффективной стажировки необходимо поставить и решить следующие вопросы: цели и задачи стажировки; персональный состав слушателей; органы власти, в которые направляются слушатели; перечень вопросов, которые интересуют слушателей; обратная связь слушателей с организаторами стажировки и т.д.

После этого начинается ежедневная работа с ответственными служащими органов власти принимающего региона либо соответствующего учреждения (например, ресурсного центра). Разрабатывается и детализируется программа стажировки, которая включает в себя:

- организационное собрание - круглый стол;
- доставка участников к месту стажировки;
- встреча и размещение слушателей в гостинице;
- организационное совещание - круглый стол в администрации принимающего региона;
- прохождение стажировки в органах государственной власти принимающего региона;
- культурная программа в принимающем регионе;
- завершающий круглый стол по итогам прохождения стажировки;
- убытие слушателей транспортом в Самарскую область;

круглый стол в ИГиМС МИРа по итогам стажировки, принятие отчетов.

Разрабатываются краткий и подробный варианты программы стажировки, обсуждаются с заказчиками различные варианты ее проведения.

Опыт проведения стажировки в ИГиМС МИРа в Московской области, Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Нижегородской области и других регионах выявил ряд проблем и необходимость их скорейшего решения.

Первая проблема - неопределенность персонального состава слушателей программ стажировки. Это объясняется как объективными причинами - болезнью либо другими случаями уважительного отсутствия слушателей, так и субъективными факторами - нежеланием ехать на стажировку, нежеланием руководителей государственных органов отпускать слушателей и др. Эта проблема должна жестко решаться на предварительном этапе, на уровне руководителя администрации Губернатора Самарской области с элементами обязывания слушателей стажировки.

Вторая проблема - отсутствие интереса слушателей к прохождению стажировки. Это выражается в слабой дисциплине слушателей либо в непосещении представителей органов власти региона. Также с этой проблемой связаны несоблюдение административной этики, принципов служебного поведения и ряд других факторов⁴⁰. Проблема должна решаться путем повышения профессиональной и служебной дисциплины гражданских служащих, их правового и служебного сознания.

Третья проблема, пожалуй, самая главная - несовершенная обратная связь слушателей с руководителями государственных органов, которые направляют их на стажировку. Руководители зачастую не хотят принимать результаты стажировки и выработанные рекомендации как руководство к действию и улучшению работы государственного органа. Иногда сам слушатель программы опасается их так преподнести. Проблема обратной связи должны быть решена путем всестороннего обсуждения результатов стажировки на

⁴⁰ Симашенков П.Д. Инволюция критериев административной морали. - Государственная служба. 2015. № 2. С.67.

совещаниях в администрации Губернатора и органах власти Самарской области.

Необходимо сказать несколько слов об организации зарубежных стажировок в рамках обучения. В соответствии с государственными требованиями, стажировки и обучение за рубежом организуются на основе договоров, заключаемых государственным органом по управлению государственной службой или образовательным учреждением, определенным в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов, с иностранными государственными органами, организациями и образовательными учреждениями, а также с международными организациями.

Организация их более сложна, но результаты более продуктивны. К сожалению, сейчас в силу кризисных явлений в экономике России и режима экономии бюджетных средств большинство программ зарубежных стажировок временно приостановлены.

Таким образом, решение проблем организации муниципальной службы следует проводить в нескольких направлениях, в том числе в рамках кадрового обеспечения муниципальной службы (подбор и отбор персонала, повышение квалификации, создание кадрового резерва). Немаловажную роль в этом процессе играет обмен опытом между муниципальными служащими регионов в рамках стажировок на территории Российской Федерации, а также за ее пределами – в ближнем и дальнем зарубежье.

Анализ федерального законодательства об образовании показал, что в Законе об образовании программа ассистентуры-стажировки является формой послевузовской подготовки кадров по творческо-исполнительским специальностям в сфере культуры и искусства.

Следует внести в Закон об образовании понятие стажировки не только для творческих, но и для иных профессий, в том числе для профессий, связанных с муниципальной службой.

В развитие федерального законодательства необходимо подготовить типовое положение об организации стажировки муниципальных служащих, на

основе которого муниципальные образования Самарской области будут принимать свои положения.

Типовое положение должно отражать следующие вопросы:

- порядок отбора кандидатов для стажировки, требования к кандидатам;
- периодичность, продолжительность и порядок стажировки;
- финансирование программ стажировки;
- порядок отчетности по программе стажировки;
- рассмотрение предложений, апробация и внесение проекта изменений

по предложениям стажера.

Таким образом, учитывая важность организации и проведения стажировок для органов власти России и субъектов РФ, необходимо, на наш взгляд, закрепить данную форму дополнительного образования на федеральном уровне и более подробно регламентировать эти механизмы для повышения эффективности и результативности их внедрения, приняв соответствующие подзаконные акты на региональном и муниципальном уровнях.

Еще одним направлением совершенствования является контроль ключевых показателей эффективности, который сегодня в современном мире является эффективным инструментом управления персоналом органов муниципальных структур.

Отметим, что растущие темпы экономического и политического развития России, не позволяют охарактеризовать практическую деятельность органов муниципальной власти страны как высокоэффективную организацию. На сегодняшний день одним из самых ключевых вопросов является реформирование системы муниципального управления. Чтобы успешно реализовать муниципальную стратегию развития необходимо создать систему сквозных сбалансированных показателей (Balanced Scorecard сокр. BSC) в системе муниципальной службы и провести ее интеграцию на всех уровнях, как на уровне отдельных чиновников, так и структурных подразделений в целом.

В словаре управления персоналом под ключевыми показателями эффективности (Key Performance Indicator, KPI) понимается система измерений

конкретных показателей эффективности деятельности отдельных субъектов (организаций, отделов, сотрудников) по выделенным направлениям, связанная со стратегическими целями компании.

KPI – это конкретные количественные параметры, которые заранее выявляются и согласуются, они отражают основные факторы успеха министерства или ведомства. Эти показатели включают в себя следующее:

- результативность работы муниципальных структур;
- эффективность работы муниципальных служащих;
- удовлетворенность персонала работой, которую он выполняет.

Применение технологии KPI в работе муниципальных служащих должно быть понятным и прозрачным для общества. При этом, выстраивая систему KPI, крайне важно учитывать российскую специфику и выявить факторы, которые оказывают на нее влияние. Например, система может строиться на предположении о том, что хоть муниципальные органы и имеют внешние и внутренние ограничения, так же они обладают и определенными возможностями для осуществления своей деятельности, которые будут характеризоваться определенными показателями процесса и результативности.

Разработка стратегии, определение целей деятельности в области управления персоналом возлагается на представителей высшего руководства, при этом реализация возлагается на сотрудников. Если не ставить конкретных задач, не разрабатывать различные системы мотивации и оценивания персонала, то это приведет к дезориентации работников низшего звена по отношению к задачам и стратегическим приоритетам ведомства. Показатели необходимо систематизировать и сбалансировать относительно целей и стратегий конкретного муниципального органа. Так же нужно четко определить деятельность и каждого муниципального служащего, его место и значимость в системе.

Главными целями внедрения основных показателей эффективности в системе муниципальной службы являются:

- стимулирование эффективности и качества работы муниципальных служащих и подразделения в целом;
- соответствие исполняемых функций служащих общественным потребностям;
- создание системы обратной связи чиновников с «потребителями муниципальных услуг»;
- повышение прозрачности деятельности органов муниципальной службы.

Внедрение КРІ в систему муниципальной службы, позволяет организовать контроль над деятельностью сотрудников ведомств со стороны общества. При этом результат должен быть обозначен в конкретных измеримых рамках, которые были бы понятны обществу, например: рейтинг органа власти, доля выполненных заданий, итоги аттестации муниципальных служащих, соотношение расходы – выполненные функции и т.д.

Существует ряд проблем использования КРІ в управлении персоналом муниципальной службы, из которых можно выделить несколько групп:

Первая группа: низкая квалификация работников муниципальных органов. Высшее звено зачастую не способно решать задачи, которые ставит общество. Не хватает сотрудников, имеющих профильное образования и опыт, до сих пор умение и владение компьютерными технологиями, иностранными языками остается на низком уровне, что очень сильно тормозит развитие системы в целом. Уменьшается состав среднего звена управления в муниципальных органах. А существующая сегодня система подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадрового состава муниципальных служащих тормозит развитие муниципальной службы.

Вторая группа - общая проблема корпоративной культуры муниципальной службы. Ценности, нормы, морально-этические установки чиновников зачастую несовместимы с представлением об эффективной муниципальной службе. Получается, что с одной стороны, чиновников не устраивает положение дел, но с другой стороны, они же не желают

воспринимать любые изменения. Именно внедрение кадровой технологии ключевых показателей КРІ позволит реализовать главную задачу в области управления персоналом – дифференцированная оплата труда по результатам работы.

Третья группа - недооценка труда муниципального служащего, особенно среднего руководящего состава. Это связано с тем, что муниципалитет является привлекательным работодателем на рынке труда. Не смотря на то, что размер денежного содержания муниципальных служащих был увеличен, для квалифицированных специалистов он по-прежнему остался явно занижен по сравнению с аналогичными позициями в различных бизнес-структурах.

Итак, решением проблем, описанных групп, будет являться следующая последовательность действий:

1. Необходимо разработать и внедрить систему КРІ в муниципальную кадровую стратегию;
2. Реализовать единую кадровую политику с применением ключевых показателей эффективности (КРІ);
3. Модернизировать систему кадровой службы муниципальных органов и повысить квалификацию кадровиков;
4. Продолжить реформирование системы оплаты труда муниципальных служащих, основываясь на ключевые показатели эффективности.

Необходимо учитывать, что для каждого министерства и ведомства КРІ будут уникальными, и они будут меняться по мере продвижения организации к цели.

На данный момент показатели эффективности уже применяются в ряде министерств и ведомств и являются современным вариантом оценки работы сотрудников муниципальной службы. Они помогают обеспечить своевременный, объективный и всесторонний анализ работы кадровой службы и измерить ее эффективность. Результаты оценки служат показательными индикаторами, которые фокусируют внимание на проблемы в работе с персоналом и помогают вовремя скорректировать выявленные несоответствия.

Заключение

Сложный этап становления демократического общества в России сопровождается разнонаправленными процессами: консолидацией политических сил страны наряду и инерционными кризисными процессами, противоречивостью в формировании рыночных отношений, проблемами в создании децентрализованной управленческой инфраструктуры и достижении нормальной экономической открытости регионов.

Выявление серьезных недостатков в деятельности органов государственного и муниципального управления и низкая социально-экономическая эффективность проводимых реформ объясняются рядом причин, к которым следует отнести: относительно низкий профессионализм кадров во властно-управленческих структурах; нарушение и прямое невыполнение органами власти, организациями и их руководителями законодательства, как федерального, так и регионального и местного; бюрократизм, волокита, коррумпированность, а также отсутствие общественно-социального контроля за деятельностью руководства.

Адекватное реагирование на происходящие изменения в экономической, политической и социальной сфере определяет то, насколько эффективна власть в государстве в целом. Граждане судят о работе всей государственной машины по тому, как работает муниципальная власть. Это означает, насколько муниципальная власть эффективно решает поставленные перед ней задачи.

Исследование истории развития местного самоуправления и муниципальной службы в российской действительности показало отсутствие поступательного развития, преемственности нормативных актов в данной сфере, насаждение западных примеров без адаптации к отечественной практике.

С другой стороны, анализ современного зарубежного опыта в организации муниципальной службы показывает множество положительных

примеров, которые могут быть использованы в российской практике, конечно, с учетом национальных особенностей.

Что касается современного правового регулирования муниципальной службы, то оно осуществляется на федеральном уровне и развивается на региональном и местном уровнях соответствующими подзаконными и ведомственными нормативными актами.

Отметим, что в законодательстве Российской Федерации не формулируются четкие определения и порядок подбора и отбора персонала на муниципальную службу. Нормативно-правовые акты содержат главы о поступлении на муниципальную службу, а также о служебном контракте, статьи о реестре муниципальных служащих и кадровой работе. В данных актах регламентируются принципы муниципальной службы, раскрываются понятия муниципальной службы и ее должностей, определяются права и обязанности муниципальных служащих, а также ограничения, связанные с муниципальной службой, и требования, которые необходимо соблюдать муниципальным служащим.

Особое внимание в рамках исследования было обращено на проблему неактуального, бессистемного профессионального обучения потенциальных кандидатов на муниципальную службу, оторванный от реальной практики характер обучающих программ.

Рост потребности органов управления в подготовленных квалифицированных кадрах, которые способны разрешить противоречия между характером и классом задач в управлении, с одной стороны, и уровнем готовности сотрудников к их решению - с другой, сопровождается своеобразный дефицит компетентности у сотрудников, отсутствие психологической готовности к реализации профессиональных функций в своей деятельности. Типичной является ситуация, когда на сформированный профессионализм накладывается неумение работать в новых условиях (так называемый «психологический барьер на пути инноваций»), тогда как энергичность

молодых сотрудников из-за недостаточности профессиональных знаний, наработанных умений и навыков не приводит к положительным результатам.

В связи со сказанным большое значение приобрел качественно новый подход в повышении квалификации и переподготовке кадров для муниципальной службы.

Руководство органов государственной власти в субъектах РФ и органах МСУ пытается решать задачу подготовки кадров для муниципальной службы посредством организации разнообразных курсов по переподготовке и повышению квалификации на основе учебных центров и общеобразовательных заведений, которые находятся на территории конкретного субъекта РФ. Однако обучение на данных курсах чаще всего не системно, носит более теоретический нежели практический характер.

Процедура повышения квалификации сотрудников муниципальной службы должна быть актуализирована должна учитывать современные требования к труду в сфере управления. Обучение в рамках курса переподготовки и повышения квалификации должно обеспечивать управленцев теми знаниями, умениями и навыками, которые дадут им возможность повысить эффективность осуществления местного самоуправления, осуществлять его рационально и на максимально высоком уровне.

Для решения поставленной задачи требуется принятие определенных мер, причем целесообразно осуществлять их в комплексе.

Во-первых, следует произвести доработку требований относительно уровня компетентности претендента на должность руководителя муниципального образования и муниципального служащего, как это делается, например, в США.

Во-вторых, при обучении и повышении квалификации должны применяться принципы системности и учет реальных потребностей, т.е. при профессиональной подготовке студента и(или) муниципального служащего должны быть актуальны программы обучения, они должны носить практический характер. Для обучающихся будет полезно приглашение на

лекцию и практическое занятие специалиста из сферы МСУ, успешно применяющего передовой опыт. Также профессиональное обучение, переподготовка и повышение квалификации должны быть актуализированы относительно практических занятий, соотнесенных с практикой в органах МСУ. Указанные меры будут способствовать формированию у студентов и служащих сферы местного самоуправления следующих необходимых образовательных критериев: профессиональные знания, умения, навыки, позволяющие успешно работать в современных условиях, для повышения тем самым социально-экономических показателей территории.

В контексте решения поставленных задач обращается особое внимание на развитие такой формы дополнительного образования как стажировка, поскольку данная форма дополнительного обучения приближена к практике и позволяет развивать успешный опыт, применяемый в других регионах.

Следует внести в Закон об образовании понятие стажировки не только для творческих, но и для иных профессий, в том числе для профессий, связанных с муниципальной службой.

В развитие федерального законодательства необходимо подготовить типовое положение об организации стажировки муниципальных служащих, на основе которого муниципальные образования Самарской области будут принимать свои положения. Типовое положение должно отражать следующие вопросы: порядок отбора кандидатов для стажировки, требования к кандидатам; периодичность, продолжительность и порядок стажировки; финансирование программ стажировки; порядок отчетности по программе стажировки; рассмотрение предложений, апробация и внесение проекта изменений по предложениям стажера.

Таким образом, систематизация и приближение дополнительного образования муниципальных служащих к практической реальности позволит качественно повысить эффективность деятельности муниципальных служащих, обеспечит ротацию опыта, внедрение наиболее эффективных решений в различные области муниципальной деятельности.

Список литературы

Нормативные правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления" (совершено в Страсбурге 15.10.1985). Ратифицирована ФЗ от 11 апреля 1998 г. №55-ФЗ // Бюллетень международных договоров", №11, 1998
2. Конституция Российской Федерации принятая 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2014 №11-ФКЗ). // РГ. 1993.-№ 237 (25 декабря)
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ (с изм. от 15.02.2016 №443-ФЗ). // СЗ РФ. 06.10.2003, №40. – Ст. 3822
4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. от 30.06.2016). // РГ от 7.03.2007 г. №47
5. Федеральный закон от 27.07. 2004№ 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016). // СЗ РФ. 02 августа 2004, №31, ст. 3215
6. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». // СЗ РФ, 31.12.2012, №53 (ч. 1), С. 7598
7. Федеральный закон от 31.07.1995 №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 31.07.1995, №31, С. 2990.
8. Указ Президента РФ от 21.12.2009 №1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении» (вместе с «Положением о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы»). // СЗ РФ, 28.12.2009, №52 (1 ч.), С. 6533
9. Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». // СЗ РФ, 01.01.2007, №1 (1 ч.), С. 203.

10. Указ Президента Российской Федерации № 607 от 28.04.2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
11. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 №362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ, 12.05.2008, №19, С. 2194.
12. Постановление Правительства Самарской области от 28.07.2011 №357 «О подготовке кадров для государственной гражданской службы в органах исполнительной власти Самарской области по договорам на обучение».
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1313-р от 11 сентября 2008 г. «Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4455.
14. Закон Самарской области от 09.10.2007 №96-ГД. «О муниципальной службе в Самарской области».- Волжская коммуна, №190 (25988), 12.10.2007.

Научная и учебная литература

15. Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and Administrative Law. 15 th. ed. L. 2011.- p. 619.
16. Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 25e ed. P. 2011. – p. 71
17. Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Auflage. C. F. Muller. Hamburg. 2010. – p. 275
18. Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления. / А. А. Еремин под ред. Н. Г. Ломовой. - М.: Берлин: Директ-Медиа, 2014. - 227 с.
19. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-

- функциональные вопросы). М.: Экономика, 2011.
20. Атаманчук Г.В. Управление социальная ценность и эффективность. М., 2015. С. 21.
21. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. – Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», изд-во Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013- 286 с.
22. Вопросы муниципальной экономики. / Под ред. Р.В. Бабун, З.З. Муллагалеева. - М: Московский общественный научный фонд, 2006.
23. Гайдар Е. Государство и эволюция. Дни поражений и побед. М.: Евразия, 2007. – С. 152.
24. Захарова Т.И. Государственная служба и кадровая политика / Т. И. Захарова. - М.: Изд. центр ЕАОИ, 2015. – С. 87
25. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В. М. Жуйкова. – М.: Норма, 2015. - С. 389.
26. Калиниченко Л.А. Профессиональная организация муниципальной службы. - М.: Издательство РГСУ, 2015. – С. 7
27. Киреева Е.Ю. Муниципальная служба. Проблемы теории и практики. - Изд-во: РАГС, 2016. – С. 74.
28. Коршунов С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.
29. Лаврентьев А. Р. Содержание реформы местного самоуправления в России. / А. Р. Лаврентьев. - М.: РАП, 2014. – С. 45
30. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 2012.
31. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М., 2016.
32. Масловская, М. В. Избирательный процесс в Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.- Волгоград.-2004.- 18 с.
33. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального

- управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. М., 2008.
- 34.Муниципальный менеджмент: Справочное пособие/ В.В. Иванов, А.Н. Коробова. - М.: ИНФРА-М, 2016.
- 35.Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.
- 36.Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Под ред. В.И. Шкатуллы. М.: Юстицинформ, 2015. – 450 с.
- 37.Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Юриспруденция, 2011.
- 38.Социология: Энциклопедия / Сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. Мн.: Книжный Дом, 2013.
- 39.Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М., 2012. С. 89.

Материалы периодической печати

- 40.Безруков А.В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2009. №6
- 41.Буранок А.О. Система практико-ориентированной подготовки кадров в Международном институте рынка (на примере направления подготовки «Государственное и муниципальное управление») //Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2012. Т. 14. № 2-6. С. 1357-1361.
- 42.Герасимова У.Г. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Практика муниципального управления. — 2008. — № 9.
- 43.Головко А.А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение?

- (Некоторые проблемы теории и практики) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №3.
44. Гричук А.Г. К вопросу об эффективности муниципального управления // Чиновник. 2014. №3 (31).
45. Давлетшина Л.А. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: потребности в обучении. // Вопросы управления. Март 2012г. Выпуск №1 (18).
46. Дадашева И.А. Муниципальная служба: некоторые проблемы и тенденции развития в современном российском обществе // Университетские чтения - 2011. Материалы научно-методических чтений ПГЛУ. - Часть XIV. - Пятигорск: ПГЛУ, 2011. - 187 с.
47. Денисов С.А. Реализация прав граждан на полную и достоверную информацию // Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2011. С. 45 - 46.
48. Дитятковский М.Ю. Контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Закон и право. 2007. №2.
49. Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы). // Право и политика, 2016, №5. – С. 45
50. Еркина Т.Н. Сфера муниципальной деятельности. // РФ сегодня. 2016. №4. –С. 24
51. Иваницкая Н. Экзамен для региона // Ведомости. 2007. № 119 (1383).
52. Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2013. №1.
53. Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2014. №6

54. Материалы научно-практической конференции "Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований – правовая и экономическая основа. Практика взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований". г. Екатеринбург. // Проблем местного самоуправления. 16 - 18 февраля 2012 года
55. Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2011. № 10.
56. О проблемах подготовки муниципальных кадров // Местное самоуправление. Сентябрь 2013 г. № 9 (278).
57. Петрова С.А., Иванова Н.В. Активные формы и методы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, включенных в резерв управленческих кадров // Развитие института резерва управленческих кадров в субъектах Российской Федерации как вызов времени и эффективный инструмент совершенствования государственной кадровой политики. Сборник статей Межрегиональной научно-практической конференции (9 октября 2014 г., г. Самара) - Самара: «Издательство СНЦ», 2014. С.134-139.
58. Прангишвили И.В. Повышение эффективности управления сложными организационными и социально-экономическими системами // Проблемы управления. 2015. №5. С. 28.
59. Сидорова Н.И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях // Проблемы прогнозирования. – № 6. – 2008.
60. Симашенков П.Д. Инволюция критериев административной морали. - Государственная служба. 2015. № 2. С.67.
61. Соболева Ю.В. Принцип целесообразности и административная реформа // Право и государство: теория и практика. 2015. №3. С. 147.

62. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2014. №10.
63. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2010. №4.
64. Толкачев В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции. // Конституционное и муниципальное право, 2016, №2. – С. 54
65. Туровский А.Ф. Российское управление на пути перемен. Местное самоуправление: к организации эффективной власти // Общественные науки и современность. – № 6. – Декабрь 2015 г.
66. Фадеев В. И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М, 2008. - С. 107.
67. Цупко А.С., Яхонтов В.И. Подготовка специалистов для работы в условиях совершенствования систем управления в муниципальных образованиях. // Вопросы управления. Август 2009 г. Вып. №3 (8). – С. 4
68. Чакалова М.С. Административный контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий // Административное и муниципальное право. 2014. №7
69. Численность и состав работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской и муниципальной службы, по состоянию на 1 октября 2008 года: стат. сб. // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Самарской области. Самара, 2015.

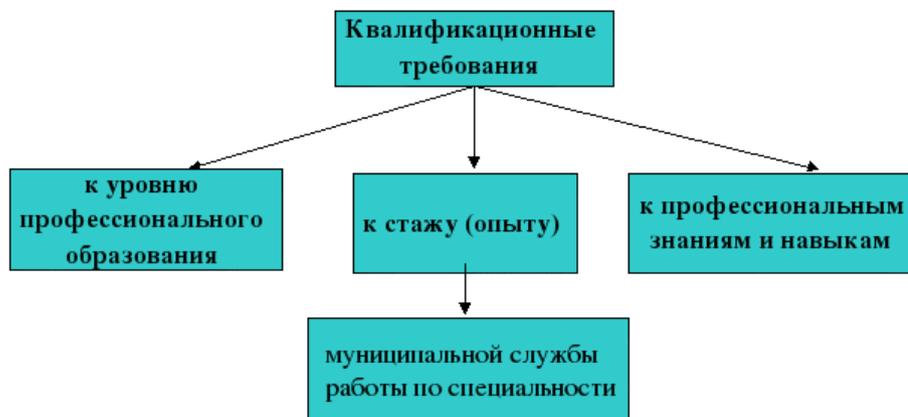
Интернет ресурсы:

70. Аналитический Центр Юрия Левады Левада-Центр. // http://www.levada.ru/sites/default/files/levada_civil_society_2011_report.pdf
71. Горинов П.Е. Оценка эффективности управления: предмет, методы, инструменты (на примере лесопильнодеревообрабатывающего комбината ЛДК) // Роль аналитика в управлении компанией: Сб. ст. М., 2002. //

Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m74/4.htm>.

72. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы: Докл. Всемирного банка. М., 2016. Режим доступа: <http://www.politanaliz.ru/articles568.html>.
73. Жигарь О.В., Семенчук Е.Н. О подходах к определению качества и эффективности управленческих решений в органах местного самоуправления // URL: http://www.lib.csu.ru/vch/8/2004_01/018.pdf (дата обращения: 10.05.2010).
74. Социологическое исследование ФОМ. // <http://fom.ru/Nauka-i-obrazovanie/10038>

Приложение



Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы