

УДК 342.4(571.150)

ББК 67.401.02

## К вопросу об эффективности стимулирования муниципальных служащих (на примере г. Барнаула)

*О.Л. Казанцева*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## On the Issue of Effectiveness of Stimulating of Municipal Employees (on the Example of the City of Barnaul)

*O. L. Kazantseva*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Одной из форм осуществления публичной власти являются органы государственной власти и местного самоуправления. Профессиональная служебная деятельность граждан в органах публичной власти представляет собой публичную службу. Повышение престижа публичной службы, разновидностью которой является муниципальная служба, создание эффективной системы стимулирования служащих является одной из приоритетных задач реализуемой государственной политики. Это выражается прежде всего в определении единых правовых и организационных основ публичной службы в Российской Федерации, закреплении социальных, экономических и иных гарантий, способствующих стимулированию граждан к поступлению на службу, а самих служащих — к качественному и эффективному исполнению ими своих служебных обязанностей. Представляет интерес исследование вопросов, связанных с изучением и анализом государственных мер, направленных на мотивацию и стимулирование деятельности служащих органов местного самоуправления. В статье исследуются законодательные акты и муниципальные правовые акты г. Барнаула, предусматривающие различные формы стимулирования муниципальных служащих, выявляется уровень эффективности предлагаемых государством стимулирующих мер, предлагаются дополнительные меры, способствующие развитию их творческой активности и инициативы.

**Ключевые слова:** муниципальная служба, стимулирование, поощрение, награждение, гарантии.

DOI 10.14258/izvasu(2017)3-08

Местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется государством, является формой народовластия и основой конституционного строя. Местное самоуправление — важнейшая конституционная ценность, которая провозглашается

One of the forms of exercising public authority is the bodies of state power and local self-government. Professional activity of citizens in public authorities is a public service. Increasing the prestige of the public service with the municipal service as its variety, creation of an effective incentive system for employees is one of the priority tasks of the state policy being implemented. First of all, it is expressed through the definition of common legal and organizational bases of public service in the Russian Federation, providing of social, economic and other guarantees that encourage citizens to enter the service, and the stimulate the employees to the quality and effective performance of their official duties. In this connection, it is of interest to research issues related to the study and analysis of government measures aimed at motivating and stimulating the activities of employees of local government bodies. The article examines legislative acts and municipal legal acts of Barnaul containing various forms of stimulating municipal employees, identifies the level of effectiveness of stimulus measures proposed by the state, suggests additional measures that facilitate the development of their creative activity and initiative.

**Key words:** municipal service, incentives, encouragement, rewarding, guarantees.

Конституцией Российской Федерации [1, 2]. Задача местного самоуправления заключается в решении вопросов местного значения, т.е. тех, которые непосредственно связаны с жизнеобеспечением населения конкретного муниципального образования. Поскольку

местное самоуправление представляет собой уровень публичной власти, наиболее приближенный к населению, именно на этом уровне наиболее заметны проблемы, возникающие при реализации полномочий органами местного самоуправления.

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и мотивации муниципальных служащих к надлежащему выполнению своих служебных обязанностей необходимо законодательно предусмотреть стимулирующие меры, позволяющие поощрять служащих и побуждать их к проявлению инициативы на службе. В целях определения эффективности государственных мер по стимулированию муниципальных служащих комплексно исследуются нормативные правовые акты Российской Федерации, Алтайского края и муниципальные правовые акты г. Барнаула. Анализ действующих механизмов стимулирования деятельности муниципальных служащих выявил наряду с положительными сторонами, направленными на создание определенных условий для привлечения на муниципальную службу квалифицированных работников, и отрицательные стороны, выразившиеся в несовершенстве правового регулирования.

При подготовке статьи использовались научные труды таких авторов, как И.Ю. Лепетикова, Д.К. Лукин, А.В. Малько, В.В. Надвикова, Е.А. Теряевский, М.В. Сытинская, Н.В. Филина, В.И. Шкагулла, Е.С. Шугрина и др.

Методологической основой исследования является общенаучный диалектический метод познания и связанные с ним специальные методы, присущие юридической науке: анализ и синтез, формально-логический, сравнительно-правовой, структурно-системный, синергетический и другие методы.

Правовую основу стимулирования и мотивации деятельности муниципальных служащих составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 25), Трудовой кодекс РФ, иные правовые акты Российской Федерации, Устав Алтайского края, Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае», иные правовые акты Алтайского края, а также устав и муниципальные правовые акты городского округа — г. Барнаула.

Основными стимулирующими мерами муниципальных служащих являются поощрения и награждения.

Ст. 26 Федерального закона № 25-ФЗ [3] закрепляет, что виды поощрения муниципального служащего и порядок его применения устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

Ст. 11 Закона Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае» [4] определяет перечень поощрений и награж-

дений, которые законодатель друг от друга не разграничивает. В этот общий перечень включаются: объявление благодарности, в том числе с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой органа местного самоуправления; награждение почетной грамотой государственного органа Алтайского края; иные виды поощрений и награждений органа местного самоуправления, государственного органа Алтайского края, федерального государственного органа; награждение государственными наградами Российской Федерации и наградами Алтайского края; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет.

В соответствии с Положением о награждении и поощрении муниципальных служащих города Барнаула, утвержденным Постановлением Администрации города Барнаула от 14 мая 2012 г. № 1462, основаниями для награждения и поощрения муниципальных служащих являются: безупречное и эффективное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности, достижения в работе по решению вопросов местного значения, в т.ч. по итогам работы за отчетный период, личный вклад в подготовку и проведение мероприятий, организуемых органами местного самоуправления, избирательной комиссией муниципального образования города Барнаула, активное участие в спортивных мероприятиях и общественной жизни органов местного самоуправления, избирательной комиссии [5].

К муниципальным служащим города Барнаула могут быть применены следующие виды наград и поощрений: знак «Отличник муниципальной службы города Барнаула», Почетная грамота администрации города, Благодарственное письмо администрации города, объявление благодарности главы администрации города, единовременное денежное поощрение администрации города. Кроме того, за безупречную и эффективную службу муниципальный служащий может быть представлен к награждению наградами Российской Федерации, Алтайского края, иными наградами органов местного самоуправления города в порядке, установленном действующими нормативными правовыми актами.

Исходя из анализа перечисленных оснований и видов поощрений и награждений для муниципальных служащих г. Барнаула, можно сделать вывод о том, что они могут носить материальный или моральный характер и направлены на создание эффективной системы мотивации деятельности муниципальных служащих.

Как справедливо отмечает В.И. Шкагулла, поощрение следует применять при каждом проявлении служебной активности служащим с положительным результатом, гласность и значимость поощрения поднимает престиж добросовестной службы. Отмечая сильных работников, необходимо также обеспечить доступность поощрения слабым работникам [6].

И.Ю. Лепетикова, Д.К. Лукин обращают внимание на то, что стимулирование каждого конкретного работника должно учитывать «его актуальные потребности и жизненные ценности для того, чтобы избежать негативных последствий и достичь задуманного эффекта от внедрения системы нематериального стимулирования» [7, с. 86].

Еще одним стимулом для муниципальных служащих г. Барнаула являются социальные гарантии, к которым относятся: создание благоприятных условий труда, обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальной службой, своевременная и в полном объеме выплата денежного содержания, пенсионное обеспечение за выслугу лет на муниципальной службе. Денежное содержание муниципальных служащих должно позволять им обеспечивать достойное содержание и стимулировать их к дальнейшему совершенствованию и продвижению по службе. Одним из направлений реформирования муниципальной службы является повышение ее престижа и авторитета [8]. Это выражается прежде всего в стабильной оплате труда, социальных гарантиях, которые привлекают молодых специалистов.

Однако не всегда молодежь привлекают материальные стимулы, многие рассчитывают на быстрый карьерный рост, который можно сделать на муниципальной службе. К организационным формам стимулирования, установленным для муниципальных служащих, Г.М. Шамарова относит обеспечение возможностей для развития карьеры. Карьера играет большую роль для муниципального служащего, поскольку является показателем его успешности и профессионализма, «оптимально выстроенная траектория карьеры позволяет муниципальным служащим найти свое место в структуре управления, стимулирует их к более полному раскрытию профессиональных, деловых и личностных возможностей» [9].

Показателем эффективности местного самоуправления в г. Барнауле выступает кадровый потенциал. Профессионализм и компетентность как принцип муниципальной службы выражается в законодательном закреплении квалификационных требований к муниципальным служащим. Прежде всего это уровень образования. Примечательно, что 95,6% муниципальных служащих имеют высшее образование, а 14,5% из них — два и более высших. В органах местного самоуправления города работают 13 кандидатов наук. Обучаются в высших учебных заведениях 66 муниципальных служащих [10].

Привлечение высококвалифицированных специалистов на должности муниципальной службы порождает еще одну задачу, которую отмечает Е.С. Шугрина, — это удержание этих специалистов на муниципальной службе, заинтересованность в дол-

говременной работе в органах местного самоуправления [11, с. 103].

Повышение дополнительного профессионального образования за счет средств местного бюджета тоже играет немаловажную роль в мотивации муниципальных служащих. Обучение муниципальных служащих проводится в высших учебных заведениях по программам, специально разработанным для них в соответствии с федеральными образовательными стандартами, с выдачей удостоверений государственного образца. Для юристов органов местного самоуправления г. Барнаула проводятся курсы повышения квалификации по организации и функционированию юридических служб, а также по наиболее актуальным вопросам местного самоуправления. Так, повышение квалификации в 2016 г. прошли 282 муниципальных служащих г. Барнаула. Обучение по программам профессиональной переподготовки окончили 12 муниципальных служащих по программам: государственное и муниципальное управление, юриспруденция, финансовый менеджмент, пять муниципальных служащих продолжают обучение [10].

Муниципальные служащие активно участвуют в проведении научных мероприятий (круглых столов, семинаров, конференций). За 2016 г. в подобного рода мероприятиях приняли участие 192 муниципальных служащих.

Важная роль в повышении качества управленческих кадров отводится кадровой службе. В соответствии с Положением о комитете по кадрам и муниципальной службе Администрации г. Барнаула, утвержденным Постановлением Администрации г. Барнаула от 26 июля 2011 г. № 2207, комитет обеспечивает реализацию полномочий администрации города в области муниципальной службы, кадровой политики и наградной деятельности, осуществляет работу по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей муниципальной службы города и муниципального резерва управленческих кадров города Барнаула и их эффективному использованию [12]. В 2016 г. на должности муниципальной службы из числа лиц, состоящих в кадровом резерве, назначены 254 человека (в 2015 г. — 167 чел.), по итогам проведенных конкурсов на замещение вакантных должностей — 14 человек (в 2015 г. — 13 человек) [10].

По состоянию на 31 декабря 2016 г. в органах местного самоуправления г. Барнаула, избирательной комиссии муниципального образования кадровый резерв должностей муниципальной службы сформирован на 79,9%. Администрацией г. Барнаула организовано взаимодействие с высшими учебными заведениями города (Алтайский государственный университет, Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Алтайский

институт труда и права (филиала) Академии труда и социальных отношений, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Алтайский государственный аграрный университет), а также заключение договоров о сотрудничестве. В 2016 г. в органах местного самоуправления города практику прошел 381 студент высших и средних профессиональных учебных заведений (в 2015 г. — 393) [10].

Примечательно, что в администрации города Барнаула проявляют интерес не только к профессиональным качествам и навыкам муниципальных служащих, но и к их спортивным достижениям. Муниципальных служащих г. Барнаула привлекают к здоровому образу жизни. Ежегодно среди работников городской и районных администраций проводится спартакиада. Соревнования проходят по 12 видам спорта (мини-футбол, волейбол, бильярд, шахматы, плавание, стрельба из винтовки и пистолета, настольный теннис, боулинг, стритбол, биатлон, бадминтон). Сотрудники администрации города организовано посещают бассейн, имеют возможность поиграть в футбол, а в зимнее время года для них еженедельно организуются выезды на лыжную базу [10]. Все большее количество муниципальных служащих вовлекается в спортивные мероприятия, у них формируются общие стремления и интересы.

Стимулирование муниципальных служащих для занятия спортом, создание условий для диспансеризации способствуют не только укреплению их здоровья, но и повышению работоспособности при исполнении ими своих служебных обязанностей.

Под диспансеризацией согласно Приказу Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14 декабря 2009 г. № 984н понимается комплекс мероприятий, проводимых с целью определения рисков развития заболеваний, раннего выявления имеющихся заболеваний, в том числе препятствующих прохождению государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы, сохранения и укрепления физического и психического здоровья государственного гражданского служащего Российской Федерации и муниципального служащего [13].

Хорошей мотивацией для муниципальных служащих г. Барнаула является организация доставки работников администрации города на работу и с работы служебным транспортом, что способствует прибытию служащих на рабочее место вовремя и положительно влияет на служебную дисциплину.

Проведение ежегодных конкурсов среди муниципальных служащих на звание «Лучший муниципальный служащий» представляет собой еще одну меру морального поощрения и способствует достижению наилучших результатов деятельности, активному участию в вопросах жизнедеятельности муниципального образования, профессиональному росту.

В Барнауле сохраняется традиция приглашения муниципальных служащих для участия в наиболее значимых мероприятиях городского округа, присутствия в качестве официальных гостей на крупных городских мероприятиях, что, с одной стороны, демонстрирует степень доверия руководителя, а с другой стороны, позволяет муниципальному служащему значительно расширить круг своего профессионального общения, стимулирует для достижения наиболее высоких результатов в своей сфере деятельности.

Отношение работодателя тоже влияет на исполнение своих обязанностей муниципальными служащими. Так, например, поздравление именинников, оглашение благодарственных писем от жителей города в адрес муниципальных служащих на аппаратных и расширенных совещаниях благотворно влияют на их работу.

Признавая ключевую роль в процессе стимулирования служащих мер поощрения, А.В. Малько, Е.А. Теряевский рассматривают в качестве такой меры и наказания. Ученые делают вывод о том, что не во всех случаях поощрения дают ожидаемый результат, а при осознании возможности применения наказания в отношении работника он будет стремиться к выполнению требуемых показателей. Следует согласиться с мнением авторов о том, что «наиболее весомым и эффективным средством влияния является сочетание наказания и поощрения, регулярное и правильное применение которого предупреждает отрицательные действия (бездействие) в трудовом процессе муниципального служащего и стимулирует его улучшать результаты работы» [14, с. 51].

Об аттестации и квалификационном экзамене как одном из важных факторов стимулирования муниципальных служащих пишет Н.В. Филина, которая отмечает субъективность оценивания результативности деятельности муниципальных служащих [15].

Безусловно, это не исчерпывающий перечень форм и методов стимулирования муниципальных служащих г. Барнаула. На данный момент этот институт находится на этапе своего становления и развития, формы поощрений и награждений будут совершенствоваться и расширяться, что будет способствовать успешной деятельности муниципальных служащих.

Анализ нормативных правовых актов, научной литературы позволяет сделать следующие выводы.

1. Стимулирование муниципальных служащих представляет собой средство повышения престижа муниципальной службы, обеспечивает приток квалифицированных специалистов, желающих на долгосрочной основе осуществлять свою профессиональную служебную деятельность в одном муниципальном образовании.

2. Стимулирование муниципальных служащих должно быть адекватным и выражаться в должной оплате их труда, сочетании моральных и материальных поощрений, возможности карьерного роста.

3. Проведение опросов муниципальных служащих о степени их удовлетворенности условиями прохождения муниципальной службы и действующими мерами, направленными на стимулирование добросовестного исполнения должностных обязанностей муниципальной службы на высоком профессиональном уровне, будет способствовать разработке более эффективной политики в сфере муниципальной службы и отвечать потребностям самих муниципальных служащих.

4. В городе Барнауле создана достаточная правовая основа для развития стимулирующих мер муниципальных служащих органов местного самоуправления, однако сам институт стимулирования муниципальных служащих в Российской Федерации находится на этапе своего становления, что ограничивает возможности муниципального образования. Этим объясняется несовершенство юридической техники нормативных правовых актов в этой сфере, что затрудняет их реализацию.

### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изм. и доп.) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
2. Казанцева О.Л. Об особенностях юридической природы конституционных ценностей как категории русского права // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. — 2013. — № 10.
3. О муниципальной службе в Российской Федерации : Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (с изм. и доп.) // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.
4. О муниципальной службе в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС (с изм. и доп.) // Сборник законодательства Алтайского края. — 2007. — № 140, ч. 1. — Ст. 49.
5. Об утверждении Положения о награждении и поощрении муниципальных служащих города Барнаула : Постановление Администрации города Барнаула от 14 мая 2012 г. № 1462 (с изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.consultant.ru>.
6. Шкатулла В.И., Сытинская М.В., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». — 2-е изд. // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.garant.ru/>.
7. Лепетикова И.Ю., Лукин Д.К. Развитие мотивации и стимулирования труда государственных (муниципальных) служащих // Ростовский научный журнал. — 2016. — Т. 8. — № 11.
8. Казанцева О.Л. Стимулирование муниципальных служащих как средство повышения престижа муниципальной службы // NB: Административное право и практика администрирования. — 2016. — № 2. DOI: 10.7256/2306-9945.2016.2.18832 [Электронный ресурс]. — URL: [http://e-notabene.ru/al/article\\_18832.html](http://e-notabene.ru/al/article_18832.html).
9. Самарова Г.М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного самоуправления // Экономический анализ: теория и практика. — 2009. — № 24.
10. Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. — URL : <http://barnaul.org/vlast/municipal/>.
11. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы русского права. — 2015. — № 10.
12. Об утверждении Положения о комитете по кадрам и муниципальной службе администрации города Барнаула : Постановление Администрации г. Барнаула от 26 июля 2011 г. № 2207 (с изм. и доп.) // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. — URL : [http://old.barnaul.org/pravo/decisions\\_1/postanovlenija\\_administracii\\_go/postanovlenija\\_2011\\_g/postanovlenie\\_2207\\_ot\\_26072/](http://old.barnaul.org/pravo/decisions_1/postanovlenija_administracii_go/postanovlenija_2011_g/postanovlenie_2207_ot_26072/).
13. Об утверждении Порядка прохождения диспансеризации государственными гражданскими служащими Российской Федерации и муниципальными служащими, перечня заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу Российской Федерации и муниципальную службу или ее прохождению, а также формы заключения медицинского учреждения : Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14 декабря 2009 г. № 984н // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. — URL : <http://www.garant.ru/>.
14. Малько А.В., Теряевский Е.А. Особенности применения наказания как формы стимулирования муниципальных служащих // Современное право. — 2012. — № 9.
15. Филина Н.В. Вопросы стимулирования труда муниципальных служащих // Двадцать вторые апрельские экономические чтения : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. В.А. Ковалева, А.И. Ковалева. — Омск, 2016.