

# К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАХ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

**ЕВГЕНИЙ ДМИТРИЕВИЧ БОГАТЫРЕВ<sup>а</sup>**  
а Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-4-23-27

**Аннотация:** В статье анализируются понятия, категории и принципы, применяющиеся в методологии управления публичной деятельностью и имеющие основополагающее значение для практического применения в управлении развитием муниципальной службы. Особое внимание обращается на необходимость дифференциации содержания муниципальной службы как профессиональной деятельности и условий обеспечения ее функционирования, на основе которых следует вырабатывать наиболее общие требования к управлению развитием муниципальной службы и принимать соответствующие программы. Большое значение имеют показатели результативности и эффективности муниципальной службы. Они должны быть конкретны и измеримы. Только тогда они позволят определить важность развития конкретных видов профессиональной деятельности муниципальных служащих, от которых зависит степень удовлетворения потребностей и интересов населения и организаций, а также цели и задачи, стоящие перед муниципальной службой, необходимо преследовать цели достижения позитивных результатов, свидетельствующих о повышении качества обеспечения исполнения муниципальными служащими полномочий субъектов местного самоуправления. Они должны быть необратимыми, служить базой для дальнейших улучшений муниципальной службы путем целенаправленного использования возможностей, заложенных в решении обнаруженных проблем.

**Ключевые слова:** методологические основы, муниципальная служба, функционирование и развитие муниципальной службы, управление развитием муниципальной службы, признаки и критерии развития муниципальной службы

**Дата поступления статьи в редакцию:** 12 мая 2022 года.

## METHODOLOGICAL FOUNDATIONS FOR MANAGING THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL SERVICE

**EVGENIY DMITRIEVICH BOGATYREV<sup>a</sup>**  
a Financial University under the Government of the Russian Federation

RESEARCH ARTICLE

**Abstract:** The article presents an analysis of the concepts, categories, and principles used in the public administration methodology, which are fundamental for practical application in managing the development of municipal service. The author pays particular attention to the need to differentiate the content of the municipal service as a professional activity and the conditions for ensuring its functioning, on the basis of which the most general requirements for managing the development of the municipal service should be developed and appropriate programs adopted. Of great importance are indicators of the effectiveness and efficiency of the municipal service. They should be specific and measurable. Only then will they make it possible to determine the importance of developing specific types of professional activities for municipal employees, on which the degree of satisfaction of the needs and interests of the population and organizations depends. This will also allow to define the goals and objectives facing municipal employees as part of their official duties. When creating a program for the development of the municipal service, it is necessary to pursue the goals of achieving positive results, indicating an increase in the quality of ensuring that municipal employees execute the powers of local self-government entities. They should be irreversible, serve as a basis for further improvements in the municipal service through the targeted use of the opportunities inherent in solving the identified problems.

**Keywords:** methodological foundations, municipal service, municipal service functioning and development, managing the development of municipal service, characteristics and criteria of municipal service development

**Received:** May 12, 2022.

## НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ

**Введение**

Согласно российскому законодательству, развитие муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>. Анализ содержания программ развития муниципальной службы некоторых муниципальных образований, принятых в последние годы<sup>2</sup>, порождает вопрос о методологической основе их разработки. Ответ на него является важным не только для тех, кто разрабатывал и утверждал эти программы, но и для населения муниципальных образований. Ведь для того, чтобы добиться позитивных изменений, программа развития муниципальной службы должна отражать содержание объекта управления, то есть муниципальной службы.

Однако такого документа, как методологические основы управления развитием муниципальной службы, не существует как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Не содержат методологического раздела в своем содержании и программы развития муниципальной службы, принятые в муниципальных образованиях, что побуждает проанализировать их на предмет соответствия определенной методологии.

**Несоответствие программ развития с понятием муниципальной службы**

Начнем с объекта управления развитием, которым в нашем случае является муниципальная служба. Понятие муниципальной службы содержится в Федеральном законе от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Исходя из определения, содержащегося в данном законе, управлению развитием подлежит профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы (ст. 2, п. 1).

1 Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Ст. 35, п. 1.

2 Распоряжение администрации города Тюмени от 29 сентября 2014 года № 689-рк «Об утверждении муниципальной программы «Развитие Муниципальной службы в городе Тюмени на 2015–2022 годы»»; постановление мэрии города Ярославля от 13 декабря 2016 года № 177 «Муниципальная программа «Развитие муниципальной службы и международного муниципального сотрудничества в системе городского самоуправления» на 2017–2022 годы»; постановление администрации города Ульяновска от 3 августа 2020 года № 1226 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации города Ульяновска»»; постановление Исполнительного комитета Зеленодольского муниципального района от 20 марта 2017 года № 598 «Муниципальная программа «Развитие муниципальной службы в Зеленодольском муниципальном районе Республики Татарстан на 2017–2022 годы»» и др.

Следовательно, в программу развития муниципальной службы нужно включить главным образом содержание соответствующей профессиональной деятельности, которое прописывается в должностных инструкциях муниципальных служащих.

Рекомендуемая форма должностной инструкции муниципальной службы содержится в приложении к методическим рекомендациям по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0.), разработанным Министерством труда и социальной защиты<sup>3</sup>.

В рекомендуемой форме должностной инструкции муниципального служащего, в частности, указаны: область и вид профессиональной служебной деятельности, в соответствии с которыми муниципальный служащий исполняет должностные обязанности; цель и основные задачи исполнения должностных обязанностей, перечни должностных обязанностей, а также вопросов, по которым муниципальный служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения или участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений; сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, а также порядок согласования и принятия данных решений; порядок служебного взаимодействия в связи с исполнением должностных обязанностей с муниципальными служащими, гражданскими служащими, гражданами, а также организациями; перечень муниципальных услуг, оказываемых гражданам и организациям; показатели эффективности и результативности профессиональной деятельности.

Следовательно, на развитие указанных элементов профессиональной деятельности муниципального служащего и должна быть направлена соответствующая программа муниципального образования.

А что же мы видим на практике?

Так, целью муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации города Ульяновска» является развитие и совершенствование муниципальной службы в администрации города Ульяновска, но задача – обеспечение повышения профессионального уровня муниципальных служащих администрации города Ульяновска – уже выходит за рамки содержания муниципальной службы как профессиональной деятельности, поскольку речь в ней уже идет о субъекте профессиональной деятельности. Как, кстати, и ожидаемые конечные результаты реализации программы: 1) создание условий для профессионального развития и подготовки муници-

3 Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0.).

пальных служащих; 2) повышение количества муниципальных служащих, получивших дополнительное профессиональное образование<sup>4</sup>.

В программе «Развитие муниципальной службы в администрации Надеждинского сельского поселения на 2021–2025 годы»<sup>5</sup> в качестве цели провозглашено: развитие муниципальной службы путем совершенствования профессионального уровня муниципальных служащих администрации для эффективного решения вопросов местного значения на территории Надеждинского сельского поселения, а к основным задачам относятся: 1) использование современных и эффективных методов кадровой работы, позволяющих привлечь на муниципальную службу высококвалифицированных специалистов; 2) повышение уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих; 3) профилактика заболеваний, препятствующих прохождению муниципальной службы. В этой программе задачи также выходят за рамки муниципальной службы как профессиональной деятельности, хотя, конечно, влияют на ее результативность и эффективность, но косвенным образом – через ее субъекта (муниципального служащего).

Есть программы, в которых даже цель выходит за рамки названия (например, муниципальная программа «Развитие муниципальной службы в городе Мегионе на 2019–2025 годы»<sup>6</sup>). В ней цель сформулирована следующим образом: «Формирование высококвалифицированного кадрового состава муниципальной службы, обеспечивающего эффективность муниципального управления в городе Мегионе».

Аналогично выглядят и другие программы развития муниципальной службы муниципальных образований. По существу, в них цели и задачи, а также соответствующие мероприятия смещены в сторону условий, в которых осуществляется муниципальная служба: правовой основы муниципальной службы и организации ее прохождения; компетентности муниципальных служащих; системы подготовки кадров для муниципальной службы и дополнительного профессионального образования муниципальных служащих; системы мониторинга общественного мнения об эффективности муниципальной службы и престижа муниципальной службы и т.д.

Все это, безусловно, очень важно для развития муниципальной службы, обеспечения ее результативности и эффективности, но не должно замещать развития самого содержания профессиональной деятельности муниципальных служащих.

### **Необходимость изменения подходов к программам развития муниципальной службы**

Что же и в каком ключе необходимо обязательно включать в программу развития муниципальной службы, чтобы ее содержание соответствовало своему названию?

Прежде всего необходимо ориентироваться на муниципальную службу как профессиональную деятельность и уточнить ее цели и задачи, средства и способы (методы) их достижения, формы взаимодействия с коллегами и потребителями муниципальных услуг, а также показатели результативности и эффективности. При этом необходимо ставить во главу угла достижение конечных результатов – удовлетворение потребностей и интересов населения, проживающего на территории муниципального образования, повышение качества его жизни.

Конечно, каждый из названных элементов содержания муниципальной службы как профессиональной деятельности требует особого внимания. Практически это может побудить пересмотреть само содержание профессиональной деятельности муниципальных служащих, творчески подойти к изменению технологий исполнения ими должностных обязанностей с расчетом на освоение и использование ими, например, современных информационно-коммуникационных программ, изменить порядок их служебного взаимодействия и т.д.

Особое внимание при этом, скорее всего, придется уделить показателям результативности и эффективности муниципальной службы. Они должны быть конкретны и измеримы. Только тогда они позволят определить важность развития конкретных видов профессиональной деятельности муниципальных служащих, от которых зависит степень удовлетворения потребностей и интересов населения и организаций, а также цели и задачи, стоящие перед муниципальными служащими в рамках их должностных обязанностей. Вполне возможно, что при этом потребуются уточнить должностные обязанности исходя из функций и полномочий органа местного самоуправления, а в некоторых случаях – и сами функции и полномочия.

Разумеется, разрабатывая в таком ключе программу развития муниципальной службы, необходимо преследовать цели достижения позитивных результатов, свидетельствующих о повышении качества обеспечения исполнения муниципальными служащими полномочий субъектов местного самоуправления. Они должны быть необратимыми, служить базой для дальнейших улучшений муниципальной службы путем целенаправленного использования

4 Постановление администрации города Ульяновска от 3 августа 2020 года № 1226 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации города Ульяновска»».

5 Постановление администрации Надеждинского сельского поселения «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации Надеждинского сельского поселения на 2021–2025 годы»».

6 Постановление Администрации города Мегион от 17 декабря 2018 года № 2721 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в городе Мегионе на 2019–2025 годы»».

## НА СЛУЖБЕ ГОСУДАРСТВУ

возможностей, заложенных в решении обнаруженных проблем.

Таким образом, развитие муниципальной службы – это совершенствование профессиональной деятельности муниципальных служащих, устойчивые позитивные изменения в ее целях и технологиях, повышение результативности и эффективности, а в конечном счете – обеспечение качественного исполнения функций и полномочий органов местного самоуправления.

### Задача управления развитием муниципальной службы

И этим процессом необходимо грамотно управлять. Однако задача управления развитием муниципальной службы ни в одном из документов развития муниципальной службы не фиксировалась в прямой постановке. О ее существовании свидетельствовали лишь разработка и принятие программ развития муниципальной службы. Но это была, на наш взгляд, запоздалая реакция на проблемы, которые можно было разрешить в ходе повседневного функционирования муниципальной службы путем их прогнозирования и своевременного разрешения.

Наиболее общие требования к управлению развитием муниципальной службы заключены в определенных принципах, которые, опираясь на зарубежные ученые, применительно к вопросу о методологических основах развития муниципальной службы можно сформулировать следующим образом:

- 1) оперативное отслеживание всех изменений в муниципальной службе и своевременное принятие решений относительно возникающих в ней проблем [Адизес, 2010. С. 18–24];
- 2) постоянное улучшение процесса осуществления муниципальной службы как профессиональной деятельности, с тем чтобы сделать ее стабильной [Деминг, 2009. С. 103–117, 278];
- 3) ориентация во всей этой деятельности на потребности и интересы граждан и организаций [Рамперсад, 2004. С. 85–90];
- 4) выявление и разрешение противоречий в муниципальной службе как профессиональной деятельности с учетом всего комплекса влияющих на нее факторов [Деминг, 2008. С. 51–83, 149];
- 5) учет интересов муниципальных служащих со

стороны руководителя путем консультаций и переговоров [Нив, 2007. С. 342–347; де Брюйн, 2005. С. 171];

6) мотивация муниципальных служащих на совместную работу ради достижения целей их профессиональной деятельности [Армстронг, 2014. С. 152];

7) использование критериев развития муниципальной службы, к которым, на наш взгляд, следует отнести:

- необратимость, направленность и закономерность развития;
- достижение желаемого качества в развитии;
- повышение уровня организации;
- результативность и эффективность профессиональной деятельности муниципальных служащих.

### Заключение

Что касается улучшения условий, в которых осуществляется муниципальная служба, то им, очевидно, надо посвящать отдельные программы или подпрограммы. Их можно именовать как программы / подпрограммы развития тех или иных условий функционирования и развития муниципальной службы: отбор и формирование кадрового состава, включая кадровый резерв; планирование служебной карьеры муниципальных служащих; профессиональное развитие муниципальных служащих; наставничество; совершенствование дополнительных гарантий, оплаты труда и морального стимулирования; противодействие коррупции; повышение престижа муниципальной службы и т.п.

В качестве примера можно привести муниципальную программу «Развитие муниципальной службы и противодействие коррупции в городе Ростове-на-Дону на 2019–2035 годы», в которую в качестве подпрограммы входит «Противодействие коррупции в городе Ростове-на-Дону»<sup>7</sup>.

Такое разделение программ по своему содержанию позволит более четко сформулировать их цели и задачи, определить перечни соответствующих мероприятий, а следовательно, добиться желаемых результатов в функционировании и развитии муниципальной службы.

<sup>7</sup> Постановление администрации города Ростова-на-Дону от 25 декабря 2018 года № 1331 «Муниципальная программа «Развитие муниципальной службы и противодействие коррупции в городе Ростове-на-Дону»».

### Литература

Адизес И. Управляя изменениями. СПб.: Питер, 2010.  
 Армстронг М. Управление результативностью: система оценки результатов в действии. М.: Альпина Паблишер, 2014.  
 Брюйн Х. де. Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований. 2005.  
 Гараедаги Дж. Системное мышление: Как управлять хаосом и сложными процессами: Платформа для моделирования архитектуры бизнеса. Минск: Гревцев Букс, 2010.  
 Деминг У.Э. Новая экономика. М.: Эксмо, 2008.  
 Деминг Э. Выход из кризиса: новая парадигма управления

людьми, системами и процессами. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.  
 Нив Г. Организация как система: принципы построения устойчивого бизнеса Эдвардса Деминга. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007.  
 Рамперсад Х.К. Универсальная система показателей деятельности: как достигать результатов, сохраняя целостность. М.: Альпина Бизнес Букс, 2004.  
 Рамперсад Х.К. Универсальная система показателей для оценки личной и корпоративной эффективности. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.

## References

- Adizes I.* Mastering change. St. Petersburg: Piter, 2010. In Russian
- Armstrong M.* Managing performance: performance management in action. Moscow: Al'pina Pabliher, 2014. In Russian
- Bruyne H. de.* Managing performance in the public sector. Moscow: Institut kompleksnykh strategicheskikh issledovaniy. 2005. In Russian
- Garaedagi, J.* Systems thinking: Managing chaos and complexity: A Platform for designing business architecture. Minsk: Grevtsev Buks, 2010. In Russian
- Deming W. Edward.* The new economics for industry, government, education. Moscow: Eksmo, 2008. In Russian
- Deming E.* Out of the crisis: new paradigm for managing people, systems and processes. Moscow: Al'pina Biznes Buks 2009. In Russian
- Niv G.* Organization as a system: principles for building a sustainable business E. Deming. Moscow: Al'pina Biznes Buks, 2007. In Russian
- Rampersad H.K.* Total performance scorecard. Redefining management to achieve performance with integrity. Moscow: Al'pina Biznes Buks, 2004. In Russian
- Rampersad H.K.* Total performance scorecard: aligning human capital with business strategy and ethics. Moscow: Al'pina Biznes Buks, 2006. In Russian

## Информация об авторе:

**ЕВГЕНИЙ ДМИТРИЕВИЧ БОГАТЫРЕВ**, доктор философских наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление»

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Российская Федерация, 125057, Москва, Ленинградский проспект, 51/1). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

**Ссылка для цитирования:** Богатырев Е.Д. К вопросу о методологических основах управления развитием муниципальной службы. *Государственная служба*. 2022. № 4. С. 23–27.

## Information about the author:

**EVGENIY DMITRIEVICH BOGATYREV**, Doctor of Sci. (Philosophy), Professor of the Department of Public and Municipal Administration

Financial University under the Government of the Russian Federation (51/1, Leningradsky Prospekt, Moscow, 125057, Russian Federation). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

**For citation:** Bogatyrev E.D. Methodological foundations for managing the development of municipal service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 4. P. 23–27.

## ЧТО ЧИТАТЬ?



### Ноздрачев А.Ф., Калмыкова А.В., Зырянов С.М. Регуляторная политика Российской Федерации. Правовые проблемы формирования и реализации

Значительные преобразования государственного управления, произошедшие в последние десятилетия в Российской Федерации, обуславливают необходимость пересмотра подходов к пониманию и формированию регуляторной политики государства. Концепция "good government" предполагает изменение метода правового регулирования при сохранении качества воздействия на общественные отношения. В работе раскрываются понятие и сущность регуляторной политики, правовые гарантии ее реализации, анализируются итоги реформы "регуляторной гильотины", новеллы в сфере разработки, принятия и применения обязательных требований, методы реализации регуляторной политики. Приводится опыт зарубежных стран. Для государственных служащих, студентов, аспирантов, научных работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами оптимизации управления в России.