

## Кадровая политика на муниципальном уровне: кто обеспечивает решение вопросов государственного и местного значения

**Шугрина Екатерина Сергеевна,**  
*директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления  
 Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства  
 и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
 профессор кафедры конституционного и муниципального права  
 Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);  
 член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления,  
 доктор юридических наук, профессор  
 eshugrina@yandex.ru*

**Орлов Андрей Викторович,**  
*заместитель директора Высшей школы государственного управления  
 Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
 при Президенте Российской Федерации  
 orlov-av@ranepa.ru*

*В статье дается общая характеристика кадрового состава органов местного самоуправления; рассматриваются новые тренды, складывающиеся в сфере подготовки кадров для работы в органах местного самоуправления. Большое внимание уделяется анализу кадровой политики и использованию кадровых технологий на муниципальном уровне. Высказываются рекомендации по повышению престижа работы в органах местного самоуправления, защищенности ее сотрудников.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальная служба, кадровая политика, кадровые технологии, подготовка кадров, кадровый резерв, кадровый состав, престиж муниципальной службы.

### **Human Resource Policy on Municipal Level: Who Ensures Solution of State and Local Issues**

**Shugrina Ekaterina S.**  
*Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies  
 of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential  
 Academy of National Economy and Public Administration  
 Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law  
 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
 Member of the Council for Local Self-Government Development  
 under the President of the Russian Federation  
 Doctor of Law, Professor*

**Orlov Andrey V.**  
*Deputy Director of the Higher School of Public Administration  
 of the Russian Presidential Academy of National Economy  
 and Public Administration*

*The article dwells upon general characteristics of personnel of local self-government bodies; reviews the new trends in the personnel training for the local self-government bodies. Close attention is paid to human resources policy analysis and implementation of human resource technologies on the municipal level. The authors give recommendations for raising prestige of employment at local self-government bodies and the employees protection level.*

**Key words:** local self-government, municipal service, human resource policy, human resource technologies, personnel training, candidate pool, staff, prestige of municipal service.

Для эффективного развития местного самоуправления большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектованность штата сотрудников органов местного самоуправления), так и качественные (квалификация кадрового состава органов местного самоуправления, набор личностных и профессиональных компетенций, которыми обладают разные по уровню сотрудники органов местного самоуправления).

**Общая характеристика кадрового состава органов местного самоуправления.** По данным Минюста России, по состоянию на 1 марта 2017 г. деятельность органов местного самоуправления обеспечивают около 305,5 тыс. муниципальных служащих и 117,4 тыс. ра-

ботников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими (депутаты, выборные должностные лица). По социально-демографическому составу 77% муниципальных служащих — женщины, 33% — лица не старше 35 лет и 6% — не старше 25 лет, 89% — лица с высшим образованием, причем 28% — с высшим экономическим образованием, 14% — с высшим юридическим образованием, 8% обучались по специальности «Государственное и муниципальное управление», 7% — с двумя высшими образованиями, 0,5% — с ученой степенью<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По информации, размещенной на сайте Минюста России: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-tazvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>

Более подробная информация о составе сотрудников органов местного самоуправления по типам

муниципальных образований представлена в таблице 1.

Таблица 1.

**Муниципальные служащие по социально-демографическим характеристикам  
(в абсолютных числах, тыс. чел. и в процентах от общего числа)**

муниципальные службы	ВСЕГО	мужчины		женщины		18–35 лет		36–50 лет		старше 50 лет		с высшим образованием	
муниципальных районов	115,5	28,8	25	86,7	75	37,9	33	49,5	43	28,0	24	107,8	93
городских поселений	15,4	3,9	25	11,5	75	5,2	34	6,6	43	3,6	23	13,3	86
сельских поселений	58,7	11,8	20	46,9	80	17,1	29	24,3	41	17,3	29	38,8	66
городских округов	109,5	25,7	23	83,8	77	39,5	36	44,1	40	25,9	24	105,0	96
городских округов с делением	1,6	0,3	18	1,3	82	0,4	25	0,8	51	0,4	23	1,5	96
<i>в т.ч. городских округов — административных центров субъектов Российской Федерации</i>	54,8	13,0	24	41,8	76	21,6	39	20,9	38	12,4	23	53,3	96
внутригородских районов	1,1	0,4	35	0,7	65	0,4	38	0,5	40	0,2	22	1,1	99
внутригородских территорий городов федерального значения	3,7	0,9	25	2,8	75	1,2	33	1,5	40	1,0	27	3,5	95
ВСЕГО	305,5	71,7	23	233,8	77	101,8	33	127,2	42	76,5	25	271,0	89

Вышеприведенные данные со всей очевидностью свидетельствуют, что большая часть муниципальных служащих имеет высшее образование, однако в условиях современного мира их профессиональные знания, умения и навыки нуждаются в постоянном обновлении и развитии. Особенно это актуально в связи с постоянно меняющимся законодательством и активным внедрением в практику деятельности органов власти современных ИТ-технологий, проектного метода управления.

Большое значение имеет обеспечение притока молодых квалифицированных специалистов в органы местного самоуправления. Согласно данным Росстата России, более половины работающих в органах местного самоуправления людей относятся к двум старшим для этого вида трудовой деятельности категориям — 40–49 лет (26%) и 50–59 лет (27%). В свою очередь, молодые специалисты (до 30 лет) составляют лишь 16% от общего количества работников муниципальных органов власти. Это означает одновременное наличие двух взаимосвязанных задач: поддержание высокой квалификации действующих муниципальных служащих и обеспечение притока в данную сферу молодых управленческих кадров.

В последнее время довольно отчетливо проявляются следующие тенденции:

1. Изменения федерального законодательства в контексте муниципальных кадров являются внутренне противоречивыми и взаимоисключающими. С одной стороны, увеличивается определенная встроенность муниципальных образований (системы муниципального управления) в единую вертикаль власти (массовый отказ от прямых выборов глав муниципальных образований, введение такого способа замещения должности главы муниципального образования как избрание по результатам конкурса, перераспределение полномочий и т.д.). Это предполагает у глав муниципальных образований качества менеджера-исполнителя, чем лидера. С другой стороны, все активнее меняется законодательство и идут различные процессы, направленные на развитие территории, формирование бренда, повышение ее инвестиционной привлекательности. Это требует от глав муници-

пального образования качества лидера, политика, которому будет доверять бизнес.

2. Устойчивая тенденция к укрупнению муниципальных образований (например, преобразование муниципальных районов в городские округа), складывающаяся в ряде субъектов РФ, приводит к тому, что территориями управляют не выборные лица, но муниципальные служащие, что влечет необходимость приведения квалификации этих лиц в соответствие с формальными требованиями по уровню образования, а в ряде случаев — их обучения, переподготовки. При этом муниципальные образования не всегда в состоянии самостоятельно справиться с данной задачей, по причине ограниченности ресурсов.

3. На количественные показатели кадрового состава органов местного самоуправления значительное влияние оказывают установленные в субъектах РФ нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления и нормативы на оплату труда муниципальных служащих. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов местного самоуправления. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности при уровне заработной платы зачастую ниже среднего в муниципалитете (данные по зарплате муниципальных служащих приведены в таблицах 3–4). Наиболее ярко данная проблема проявляется в городских и сельских поселениях и требует незамедлительного управленческого реагирования со стороны федеральных органов власти, например: представляется возможным проведение осмыслинной «перегруппировки» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

**Подготовка кадров для работы в органах местного самоуправления.** Федеральным законом от 30 июня 2016 г. № 224-ФЗ введен новый подход к установлению квалификационных требований к знаниям

и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей муниципальным служащим. Данные требования устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Кроме того, должностной инструкцией муниципального служащего может быть установлено требование к наличию образования по конкретной специальности, направлению подготовки<sup>2</sup>.

Минтрудом России предлагается внедрение на муниципальной службе квалификационных требований, по своему содержанию подразделяющихся на: базовые квалификационные требования, предъявляемые для замещения всех должностей муниципальной службы, и функциональные квалификационные требования, предъявляемые для замещения должностей муниципальной службы в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности. Базовые квалификационные требования в части требований к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки составляют основу типовых квалификационных требований и устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, на основе которого формируются квалификационные требования в муниципальных правовых актах и должностных инструкциях муниципальных служащих. Функциональные квалификационные требования, по мнению Минтруда России, необходимо делить на общие квалификационные требования в конкретной области деятельности (единые для всех ее видов) и дополнительные квалификационные требования (специализированные для вида деятельности в конкретной области деятельности)<sup>3</sup>.

В этой связи уместно обратить внимание на цифры, содержащиеся в таблице 1, и соотнести их с количеством муниципальных образований. Тогда получается следующая картина: в администрациях 1700 муниципальных районов работает 115 тысяч муниципальных служащих; в администрациях 18 тысяч сельских поселений — 59 тысяч муниципальных служащих. Иными словами, если в администрации муниципального района работает в среднем 60–70 служащих, то в сельских поселениях — 3 человека. Это означает, что если в городских округах, муниципальных районах у муниципальных служащих возможна специализация, то в сельских поселениях сотрудники должны обладать универсальными компетенциями и быть способными выполнять разную деятельность.

Очевидно, что следует уделять значительно большее внимание целевому бюджетному обучению мо-

<sup>2</sup> Более подробно об этом см.: ст. 9 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Минтруд России разработал Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям, Перечень областей и видов профессиональной служебной деятельности, в соответствии с которыми муниципальные службы исполняют должностные обязанности, Справочник типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. Более подробно см. на сайте Минтруда России: [http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/municipal\\_service/0](http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/municipal_service/0).

лодых людей по тем специальностям, которые нужны муниципалитету. Правовая основа для заключения договоров на целевое обучение есть, но вот ресурсов на то, чтобы наполнить эту основу реальным содержанием, явно недостаточно. Данную проблему могли бы решить государственные программы, внедрение механизмов софинансирования.

Анализ спектра государственных образовательных стандартов показывает, что в настоящее время занятия по тематике местного самоуправления в той или иной форме проводятся: в школах<sup>4</sup>; в вузах при обучении по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция»; в рамках системы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и иных сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления. Согласно приказам Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 и от 10.12.2014 № 1567 из стандартов подготовки бакалавров-юристов и бакалавров-управленцев исключено требование по обучению местному самоуправлению; содержащиеся в стандартах формулировки компетенций слишком широки и мало связаны с необходимость обучения муниципальной специфике; местное самоуправление продолжает рассматриваться только как «довесок» государственного управления. Вместе с тем местное самоуправление обладает существенной спецификой. Назрела необходимость создания учебно-методического объединения — УМО — по местному самоуправлению (возможно в качестве соответствующего направления, профиля), формирования отдельных образовательных стандартов (или иных правил в сфере образования), координации работы с заказчиками образовательных услуг, связанных с местным самоуправлением.

Данная ситуация актуализирует важность разработки специальных программ переподготовки, повышения квалификации сотрудников органов местного самоуправления. Одним из вариантов решения названных проблем могло бы стать открытие «Корпоративного университета управления для органов местного самоуправления».

По данным Министерства России, в 5,8 тыс. муниципальных образований действуют муниципальные программы подготовки (повышения квалификации) муниципальных служащих, при этом 49,5 тыс. муниципальных служащих прошли переподготовку или повышение квалификации в 2015 г., еще 5,6 тыс. проходят или прошли ее в начале 2016 г. В таблице 3 представлены данные о получении дополнительного профессионального образования сотрудниками органов местного самоуправления, составленные на основе данных, размещенных на сайте Росстата России по состоянию на 1 сентября 2017 г.

<sup>4</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 10 июня 2012 г. № 805, 21 апреля ежегодно отмечается «День местного самоуправления». В 2017 г. эта дата включена в перечень мероприятий Календарного плана Министерства образования и науки Российской Федерации, посвященного памятным датам и событиям российской истории и культуры, государственным и национальным праздникам Российской Федерации на 2016/2017 учебный год. Как правило, речь идет об открытых уроках, проводимых в школах в день местного самоуправления, иных аналогичных мероприятиях.

Таблица 2.

## Сведения о получении дополнительного профессионального образования сотрудниками органов местного самоуправления

	Получили дополнительное профессиональное образование — всего, человек	Из них по дополнительным профессиональным программам			В % от численности обученных по соответствующей группировке органов местного самоуправления			В % от численности работников, замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы
		профессиональной переподготовки	повышения квалификации	дополнительного профессионального образования за пределами территории Российской Федерации	прошли профессиональную переподготовку	повысили квалификацию	получили дополнительное профессиональное образование за пределами территории Российской Федерации	
В органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований — всего								
2015	52130	2495	49629	6	4,8	95,2	0,0	15,5
2016	61152	4983	56150	19	8,1	91,8	0,0	18,6
в представительных органах муниципальных образований								
2015	1744	91	1653	—	5,2	94,8	—	14,9
2016	1950	174	1776	—	8,9	91,1	—	17,6
в местных администрациях (исполнительско-распорядительных органах муниципальных образований)								
2015	49036	2353	46677	6	4,8	95,2	0,0	15,4
2016	57699	4627	53053	19	8,0	91,9	0,0	18,6

Система дополнительного профессионального образования, которая существует в настоящее время, должна быть признана не отвечающей современным вызовам, требующим постоянного обновления содержания образовательных программ и подходов к обучению, внедрения новых знаний и новых образовательных технологий, отвечающих спросу на современное непрерывное профессиональное развитие муниципальных служащих. Существующее обучение во многом имеет формальный характер и не дает слушателям новых компетенций — приращения знаний и развития навыков современного управления.

В настоящее время переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих носит довольно хаотичный характер и зависит не столько от потребностей самих служащих, сколько от возможностей бюджета муниципального образования. Более того, получение служащим дополнительного профессионального образования осуществляется в основном без применения технологий индивидуального планирования его профессионального развития и должностного роста, обоснованной комплексной оценки знаний, умений и навыков, в том числе с учетом предыдущих результатов обучения служащего. В результате снижается мотивация самих служащих к получению дополнительного профессионального образования и профессиональному развитию, т.к. результаты обучения не создают достаточных возможностей для их

профессионального развития и должностного роста. Обучение сотрудников органов местного самоуправления должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной и карьерной траектории, в зависимости от степени сложности решаемых задач конкретным муниципальным служащим или выборным должностным лицом.

Недостаточно высокая результативность дополнительного профессионального образования муниципальных служащих связана также с доминированием традиционного подхода к организации их обучения: преобладание лекционных часов при минимальных объемах практикоориентированных мероприятий, а также привлечение к обучению служащих преимущественно штатных преподавателей образовательных организаций, а не специалистов-практиков. Кроме того, следует отметить, что для служащих, получивших дополнительное профессиональное образование с установленной законодательством периодичностью, законодательством не предусмотрено проведение иных обучающих мероприятий в период между прохождением обучения. В этой связи, в соответствии с объективной потребностью в непрерывном профессиональном развитии муниципальных служащих действующие подходы к обеспечению надлежащего уровня профессионализма и компетентности служащих нуждаются в совершенствовании. Следует обратить пристальное внимание на регулярное повышение профессиональ-

ной квалификации муниципальных кадров всех типов муниципальных образований (не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц); это должно предполагать возможность освоения новаций законодательства, новых технологий, форм и методов управления (например, проектного управления).

Подготовкой выборных должностных лиц системно практически никто не занимается. На этом фоне приятным исключением являются новые программы, создаваемые для моногородов<sup>5</sup>, руководителей муниципальных образований<sup>6</sup>. Однако такие программы носят штучный, единичный характер и не влияют на общее состояние кадров в сфере местного самоуправления. Необходимо создание самостоятельных образовательных продуктов не только для глав муниципальных образований и муниципальных служащих, но и депутатов представительных органов муниципальных образований; возможным вариантом решения проблемы может стать принятие не программ развития муниципальной службы, а программ подготовки кадров для органов местного самоуправления, что позволит обучить и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Представляется необходимым принятие на федеральном уровне мер, направленных на обучение управленческих кадров органов местного самоуправления. Их образование, подготовка и переподготовка не только должны стать общегосударственной задачей. Эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из федерального бюджета (например, на условиях софинансирования). Формирование единого кадрового пространства — государственная задача, поскольку от эффективности государственного и муниципального управления зависит качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

**Кадровая политика и использование кадровых технологий на муниципальном уровне.** Кадровая политика — это мощный инструмент качественных преобразований отдельно взятых территорий и государства в целом<sup>7</sup>. Анализ нормативных актов субъектов РФ и муниципальных образований показывает, что практически нигде нет утвержденной концепции кадровой политики. В качестве примеров можно привести документы, действующие в Республиках Башкортостан

<sup>5</sup> См. программу, реализуемую Фондом развития моногородов на базе Сколково и РАНХиГС (<http://www.frmrus.ru/work/products/project-commands/>).

<sup>6</sup> См., напр., программу, реализованную в Вологодской области («Эффективное управление муниципальным образованием: программа профессиональной переподготовки сити-менеджеров»). Эта программа была активно воспринята рядом филиалов РАНХиГС и реализована самостоятельно в том или ином виде. К их числу с определенной долей условности можно отнести Брянский, Ивановский, Пермский филиал, Нижегородский и Южно-Российский институты управления. В Воронеже была запущена новая программа — «Создание и разработка отдельных элементов проектного управления в сфере социально-экономического развития городского округа». Более подробно с этими и иными программами можно ознакомиться на сайте ВШГУ (<http://hspa.gapera.ru/>).

<sup>7</sup> Соколов А. Кадровая политика в муниципалитетах: проблемы и решения // Муниципальная Россия. 2016. № 7 (74). С. 33.

стан, Коми, Саха (Якутия) и Пермском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югра<sup>8</sup>. Любопытно, что в этих регионах предусмотрена единая кадровая политика как для государственных, так и муниципальных служащих.

В муниципальных образованиях также принимаются нормативные акты, регулирующие все или отдельные вопросы кадровой политики в муниципальном образовании. Однако их количество является неизначительным, и чаще такие документы встречаются в городских округах<sup>9</sup>.

Следует констатировать, что существует большое количество разных кадровых технологий, среди которых можно выделить, например, такие как: планирование персонала, привлечение и отбор персонала, адаптация новых служащих, обучение персонала, работа с кадровым резервом, профессиональное продвижение, деловая оценка персонала, мотивация и стимулирование труда, организация трудовой деятельности, управление трудовыми отношениями, формирование и развитие организационной культуры<sup>10</sup>; и при этом отсутствует системная кадровая политика в органах местного самоуправления.

Очевидно, что в городских округах используется значительно больший набор кадровых технологий, чем в сельских поселениях и муниципальных районах. На сайте Минтруда России размещены лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе, выявленные по результатам конкурсов (2015–2016 гг.)<sup>11</sup>. Видится целесообразным их использование, при условии адаптации к потребностям конкретного муниципального образования.

Такая кадровая технология, как резерв управленческих кадров<sup>12</sup>, в сравнении с иными кадровыми технологиями, применяемыми в государственном и муниципальном управлении, является достаточно молодым направлением работы с кадровым соста-

<sup>8</sup> Указ Президента Республики Башкортостан от 02.10.2012 № УП-378 «О Концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан» ; Распоряжение Правительства Республики Коми от 01.02.2011 № 18-р (ред. от 29.07.2015) «О Концепции кадровой политики Республики Коми» ; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 30.12.2011 № 1170 «Об утверждении Концепции кадровой политики Республики Саха (Якутия) до 2020 года» ; Указ Губернатора Пермского края от 17.08.2015 № 111 «Об утверждении Концепции кадровой политики на государственной гражданской службе Пермского края и муниципальной службе в Пермском крае» ; Распоряжение Правительства ХМАО — Югры от 17.02.2017 № 88-рп «О Концепции развития человеческого капитала в системе государственного и муниципального управления Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

<sup>9</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.

<sup>10</sup> Более подробно об использовании данных технологий на муниципальном уровне см., напр.: Шебураков И. Особенности реализации кадровой политики на примере анализа работы муниципального образования // Муниципальная власть. 2015. № 1 (5). С. 77–86.

<sup>11</sup> Более подробно см.: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/17/1>

<sup>12</sup> Строго говоря, следует различать резерв кадров для муниципальной службы и резерв управленческих кадров для органов местного самоуправления (включая выборных должностных лиц).

вом федеральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления<sup>13</sup>. Формирование резерва управленческих кадров предполагает содержательную работу с включенными в резерв лицами, их профессиональное развитие. В современной российской практике существуют различные виды резервов управленческих кадров. К сожалению, эти виды резерва в большинстве своем существуют обособленно друг от друга, что означает отсутствие единого «кадрового лифта» для сотрудников органов местного самоуправления.

К наиболее существенным недостаткам современного подхода в работе с кадровым резервом обычно относят: отсутствие работы с лицами, входящими в состав кадрового резерва (либо эта работа является слабой, несистемной); отсутствие механизма перехода из одного «списка» (уровня резерва) в другой. Кроме того, и это, пожалуй, главное мотивационное ограничение, включение в список кадрового резерва не гарантирует трудоустройство или продвижение по карьерной лестнице.

Очевидно, назрела необходимость формирования единой базы данных кадрового резерва. Это важно и для формирования единого кадрового пространства, и повышения престижа работы в органах местного самоуправления. Ведь не зря во всем мире муниципальную службу рассматривают как школу для государственных гражданских служащих. Единый кадровый резерв тесно взаимосвязан и с потенциальным продвижением служащего, его карьерой. Единый кадровый резерв должен включать не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц. Для его реализации необходима разработка модели формирования и использования резервов управленческих кадров на основе сопоставимых результатов оценки.

**Повышение престижа работы в органах местного самоуправления, защищенности ее сотрудников.** Одной из важнейших задач реформирования системы местного самоуправления является принятие мер, направленных на повышение престижа работы в органах местного самоуправления. На сегодняшний день должности муниципальной службы не являются престижными на рынке труда, в результате чего наблюдается большая текучесть кадров, возникают трудности с формированием резерва кадров на должности муниципальной службы. Постоянно нарушаются закрепленные законодательством принципы муниципальной службы, такие как стабильность, правовая и социальная защищенность муниципальных служащих. Денежное содержание муниципальных служащих несколько лет не индексируется. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы высокие. Постоянно вводятся дополнительные ограничения и запреты, повышен возраст выхода муниципальных служащих на страховую пенсию, но отсутствуют социальные гарантии, предусмотренное законодательством государственное пенсионное обеспечение за выслугу лет.

<sup>13</sup> В советское время работа с кадровым резервом была поставлена на довольно высоком уровне, однако в постсоветское время многие наработки были утрачены. Поэтому в настоящее время приходится многие вопросы решать по-новому.

Руководители палат Общероссийского Конгресса муниципальных образований неоднократно говорили о том, что заработная плата муниципальных служащих ниже средней заработной платы по субъекту РФ<sup>14</sup>. Это же подтверждают и данные Росстата за 2016 г. Возникает закономерный вопрос о соразмерности заработной платы, денежного содержания выполняемому объему работ и мерам ответственности, применяемым к должностным лицам. По данным Росстата России, среднемесячная начисленная заработная плата муниципальных служащих по итогам 2016 г. составила около 37 тысяч рублей; для сравнения: средняя зарплата по региону — 42 тысячи рублей.

В таблице 3 приведены сведения о заработной плате муниципальных служащих, которые получают менее 25 тысяч рублей. Представители органов местного самоуправления вполне закономерно обращают внимание на эту проблему, констатируя, что низкая оплата труда сопровождается множеством ограничений по дополнительным заработкам, которые установлены антикоррупционным законодательством.

Таблица 3.  
Среднемесячная начисленная заработная плата  
муниципальных служащих<sup>15</sup>,  
размер которой не превышает 25 тысяч рублей

	Среднемесячная заработная плата служащих органов местного самоуправления с исполнительно-распорядительными функциями в 2016 г., рублей
Псковская область	17383
Чеченская Республика	19398
Республика Ингушетия	19759
Карачаево-Черкесская Республика	20277
Курганская область	21455
Республика Северная Осетия — Алания	21554
Республика Калмыкия	22088
Чувашская Республика	22094
Алтайский край	22151
Тамбовская область	22344
Кемеровская область	23751
Республика Мордовия	24125
Кировская область	24312
Курская область	24430
Республика Марий Эл	24467

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ, лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавливалась бы в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Причем разрыв в заработной плате (окладах) лица, занимающего высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение. Это позволит частично решить вопрос повы-

<sup>14</sup> Дискуссионная площадка // Муниципальная Россия. 2016. № 7 (74). С. 11–16.

<sup>15</sup> По данным Росстата России. См.: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/54-2016.htm)

шения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

Повышение престижа работы в органах местного самоуправления — деятельность сложная и многосторонняя. Это и создание позитивного имиджа местного самоуправления, муниципальных служащих и информационная открытость; и изменение культуры взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, мотивации деятельности; и формирование единого кадрового пространства.

Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления должно стать федеральной государственной задачей. Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки местного самоуправления, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне документа, в котором повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления рассматривалось бы как федеральная государственная задача. И дело не столько в финансировании, хотя это важно, сколько в целеполагании, в общем отношении к тем, кто работает в органах местного самоуправления.

Основные предложения по необходимости совершенствованию действующего законодательства по вышеназванным направлениям были сформулированы Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления весной 2017 г.<sup>16</sup> и вошли составной частью в итоговый Доклад о состоянии местного самоуправления, подготовленный ОКМО для Правительства РФ.

#### Литература

1. Шебураков И. Особенности реализации кадровой политики на примере анализа работы муниципального образования / И. Шебураков // Муниципальная власть. 2015. № 1 (5). С. 77–86.
2. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. 5-е изд. / Е.С. Шугрина М. : Норма. 2014. 576 с.
3. Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы / Е.С. Шугрина // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 91–103.

<sup>16</sup> С текстом предложений можно ознакомиться на сайте Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления по адресу: <http://131fz.gapera.ru/page/56>

**НАЦИОНАЛЬНАЯ  
ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ  
ГРУППА (4842) 70-03-37**

**буклеты • визитки • листовки • постеры  
календари • журналы • книги • брошюры**

# Муниципальная служба: правовые вопросы

№ 4  
2017

Научно-практический журнал

Зарегистрирован в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия. Рег. ПИ № ФС77-38318 от 10 декабря 2009 г. Журнал издается с 2007 г.

Учредитель: Издательская группа «Юрист»

Периодичность – 4 номера в год

Главный редактор:  
Мигуценко О.Н., доктор юридических наук, доцент

Редакционный совет:  
Биекенов Н.А., заведующий сектором  
Отдела правоохранительной системы  
Администрации Президента Республики Казахстан,  
д.ю.н., доцент (Республика Казахстан, г. Астана);  
Бублик В.А., д.ю.н., профессор (Россия, г. Екатеринбург);  
Витрянский В.В., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);  
Володин В.В., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);  
Капустин А.Я., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);  
Керзебеков К.К., ректор Кыргызской государственной  
юридической академии при Правительстве КР,  
д.ю.н., профессор (Кыргызская Республика, г. Бишкек);  
Корнеев А.П.;  
Кропачев И.М., д.ю.н., профессор (Россия, г. Санкт-Петербург);  
Кузьмич А.Ф., заместитель председателя Постоянной комиссии  
палаты представителей Национального собрания  
Республики Беларусь по жилищной политике и строительству  
(Республика Беларусь, г. Минск);  
Москалькова Т.Н., д.ю.н., д.ф.н., профессор (Россия, г. Москва);  
Попондупов В.Ф., д.ю.н., профессор (Россия, г. Санкт-Петербург);  
Пуделька Й., судья, директор правовой программы GIZ  
в Центральной Азии (Германия, г. Берлин);  
Сайдилдинов А.А., директор фонда «Евразия Центральной Азии»  
(ФЕЦА) — Таджикистан, к.ю.н.  
(Таджикистан, г. Душанбе);  
Сальников В.П., д.ю.н., профессор (Россия, г. Санкт-Петербург);  
Сафонов А.А., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);  
Суханов Е.А., д.ю.н., профессор (Россия, г. Москва);  
Ярков В.В., д.ю.н., профессор (Россия, г. Екатеринбург)

Редакционная коллегия:  
Вербина О.Л., к.и.н., доцент (Россия, г. Курск);  
Маслакова Е.А., к.ю.н., доцент (Россия, г. Орел)

Главный редактор ИГ «Юрист»:  
Гриб В.В., д.ю.н., профессор

Заместители главного редактора ИГ «Юрист»:  
Бабкин А.И., Бельых В.С., Ренов Э.Н.,  
Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В.

Научное редактирование и корректура:  
Швейцкова О.А., к.ю.н.

Редакция:  
Калинина Е.С., Лаптева Е.А.  
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Адрес редакции / издательства:  
115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
Тел.: (495) 953-91-08  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
www.lawinfo.ru

Журнал включен в базу данных Российского индекса  
научного цитирования (РИНЦ)

**CLIBRARY.RU**

Центр редакционной подписки:  
Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

Подписные индексы:  
«Роспечать» — 36921; «Объединенный каталог» — 91896;  
«Каталог российской прессы» — 99615  
Номер подписан в печать: 23.10.2017  
Дата выхода в свет: 07.12.2017  
Тираж 1000 экз.  
Цена свободная.  
Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел.: (4842) 70-03-37

## СОДЕРЖАНИЕ

### КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

- Шугриной Е.С., Орлов А.В.* Кадровая политика  
на муниципальном уровне: кто обеспечивает решение  
вопросов государственного и местного значения ..... 3  
*Гаврилов Е.В.* О некоторых проблемах представления  
сведений о размещении информации  
в информационно-телекоммуникационной сети  
«Интернет» гражданами, претендующими  
на замещение должностей муниципальной службы,  
и муниципальными служащими ..... 10  
*Торопова Е.Е.* Антикоррупционная политика в России  
в сфере государственной и муниципальной службы ..... 14

### МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

- Васильева Е.Г., Столяров П.В.* Система органов  
муниципального контроля в городском округе город  
Воронеж: анализ и перспективы  
консолидации полномочий ..... 16  
*Савченко Н.А.* Актуальные проблемы правового  
обеспечения реализации независимой оценки качества  
образования на муниципальном уровне  
в Российской Федерации ..... 23  
*Юнусов С.А., Жезлов Н.В.* Роль органов местного  
самоуправления в системе контроля за деятельностью  
исправительных учреждений в современных условиях ..... 26

### ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

- Яковлев К.Л.* Некоторые особенности организации  
органов самоуправления Санкт-Петербурга  
по городовому положению 1846 г. ..... 29

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства  
образования и науки Российской Федерации для публикации основных  
результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Публикуемые статьи выражают мнение их авторов, которое может не совпадать  
с точкой зрения редакции журнала. Полная или частичная перепечатка  
авторских материалов без письменного разрешения редакции или авторов статей  
преследуется по закону.