

*Титов Павел Валерьевич,  
студент 3 курса магистратуры, факультет «Государственное и  
муниципальное управление» ИГСУ РАНХиГС  
Россия, г. Москва*

**ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ПРЕСТИЖА  
ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ  
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ОДИНЦОВСКОГО ГОРОДСКОГО  
ОКРУГА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Аннотация.* Стоит отметить, что вопросы совершенствования института муниципальной службы в нашей стране стоят перед обществом и государство довольно активно занимается этим вопросом. Однако несмотря на это, есть большое количество вопросов, которые нужно улучшить и для этого требуется системный подход со стороны государства. В статье предлагаются меры для совершенствования и поднятия престижа муниципальной службы в рамках Российской Федерации, Московской области и Одинцовского городского округа Московской области.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальные правовые акты, государственное управление, муниципальный служащий.

# ISSUES OF IMPROVING AND RAISING THE PRESTIGE OF THE INSTITUTION OF MUNICIPAL SERVICE ON THE EXAMPLE OF THE MOSCOW REGION AND ODINTSOVO CITY DISTRICT OF THE MOSCOW REGION

***Annotation.** It is worth noting that the issues of improving the institution of municipal service in our country are facing the society and the state is quite actively engaged in this issue. However, despite this, there are a large number of issues that need to be improved and this requires a systematic approach on the part of the state. The article proposes measures to improve and raise the prestige of municipal service within the Russian Federation, the Moscow Region and Odintsovo Urban District of the Moscow Region.*

***Key words:** local self-government, municipal service, municipal legal acts, public administration, municipal employee.*

Одним из самых острых вопросов остается кадровый вопрос и уровень подготовки и компетентность муниципальных служащих. Не секрет, что уровень так называемой «текучки» кадров в органах муниципальной власти очень высок. Из-за этого не успевают наладиться необходимые связи внутри управлений, затрудняется взаимодействие между разными структурными подразделениями, ведь приходится постоянно взаимодействовать с новыми людьми, которые еще не успели войти в курс дел на местах.

Исходя из вышесказанного, вопрос системного отбора граждан при поступлении на муниципальную службу стоит очень остро. До сих пор сохраняется неопределенность с конкурсными процедурами, которые требуют решения на федеральном уровне. С целью принятия на муниципальную службу компетентных специалистов и последующего их продвижения необходимо разработать методики, которые будут регулировать этот вопрос. Целесообразно включить в Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной

службе в Российской Федерации» положения, которые будут затрагивать вопросы аттестации муниципальных служащих.

По состоянию на сегодняшний день, не решен вопрос определения категорий муниципальных служащих, которые должны подвергаться аттестации. Пункт 3 статьи 81 Трудового кодекса РФ указывает, что трудовой договор может быть расторгнут с работником в случае несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе из-за недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, и при условии, что аттестованный отказался от предложенного перевода на другую работу либо у нанимателя отсутствовала возможность такого перевода. Целесообразно дополнить статью 18 Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» частями, которые прямо пропишут категории муниципальных служащих, которые будут проходить аттестацию. Однако из-за серьезности последствий такой аттестации для муниципальных служащих необходимо принять меры, которые защитят их права. Это можно сделать путем ознакомления с требованиями к определенному кругу знаний, которыми должен обладать муниципальный служащий при приеме на работу. Также стоит закрепить право на подготовку к аттестации и право на ознакомление с примерным кругом вопросов, которые будут заданы. Исходя из этого нужно создать и реализовать объективную системы аттестации и контроля за работой муниципальных служащих, которая позволит справедливо оценивать их компетенции.

Также для повышения кадрового потенциала муниципальных служащих нужно усилить взаимодействие с молодыми специалистами. Необходимо организовывать стажировки и практики в муниципалитетах для студентов высших учебных заведений и колледжей, после которых принимать на работу наиболее активно проявивших себя практикантов.

Среди недостатков Московской области в плане повышении квалификации муниципальных служащих является отсутствие обязательного

прохождения программ повышения квалификации в законе № 137/2007-ОЗ "О муниципальной службе в Московской области". Такие требования обычно содержатся в законах субъектов Российской Федерации [1], например, в законе г. Москвы от 22.10.2008 № 50 "О муниципальной службе в городе Москве" [2] статья 42 говорит о том, что повышение квалификации проходит не реже одного раза в пять лет. Представляется оправданным перенять опыт Москвы в этой области.

Еще одним важным вопросом для граждан, которые проходят муниципальную службу является проблема справедливой оплаты труда и социальные льготы. Это очень важная проблема, ведь финансовые вопросы обеспечивают престижность муниципальной службы в глазах общества и поощряют к высокопрофессиональному и активному труду работников.

Рассмотрим, какие нормативно-правовые акты регулируют вопросы денежного содержания муниципальных служащих на примере Московской области и Одинцовского городского округа Московской области. Ими являются:

Закон Московской области от 11.11.2011 № 194/2011-ОЗ "О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности в Московской области, и муниципальных служащих муниципальных образований Московской области» [3];

Решение Совета депутатов Одинцовского городского округа Московской области от 28.08.2019 № 25/8 "Об утверждении Положения о денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления Одинцовского городского округа Московской области" [4].

Размер заработной платы муниципальных служащих рассчитывается исходя из кратного отношения к размеру оклада по должности специалиста II категории. Размер этого оклада каждый год устанавливается Губернатором Московской области.

Следует отметить, что размер заработной платы муниципальных служащих, с учетом ограничений и запретов, связанных с прохождением муниципальной службы, недостаточен. Исходя из того, что в Российской Федерации существует хроническая проблема недостаточной финансируемости и дефицита бюджетов муниципальных образований, данная проблема требует пристального внимания властей федерального уровня.

В Московской области это проблема не стоит остро. Так, согласно данным Федеральной службы государственной статистики за 2022 год (см. Таблицу 1), среднемесячная заработная плата муниципальных служащих равнялась 88 137 рублям, когда как среднемесячная плата работников организаций равнялась 78 553 рублям.

Таблица 1

**Среднемесячная начисленная заработная плата гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в 2022 году<sup>1)</sup>**

| А                                    | Среднемесячная заработная плата гражданских (муниципальных) служащих |               |  |               |   |               | В                |                  | Справочно  |               |
|--------------------------------------|--|---------------|--|---------------|---|---------------|------------------|------------------|--|---------------|
|                                      | территориальных органов федеральных органов исполнительной власти    |               | исполнительной власти субъектов Российской Федерации |               | органов местного самоуправления с исполнительными функциями |               | процентах        |                  | среднемесячная заработная плата работников организаций в субъекте Российской Федерации <sup>2)</sup> |               |
|                                      | рублей   | в % к 2021 г. | рублей   | в % к 2021 г. | рублей  | в % к 2021 г. | (гр.3/гр.1)* 100 | (гр.5/гр.1)* 100 | рублей   | в % к 2021 г. |
| 1                                    | 2  | 3             | 4  | 5             | 6   | 7             | 8                | 9                | 10   |               |
| <b>Российская Федерация</b>          | <b>64 218</b>  | <b>103,6</b>  | <b>91 070</b>  | <b>113,1</b>  | <b>57 910</b>   | <b>112,3</b>  | <b>141,8</b>     | <b>90,2</b>      | <b>72 885</b>  | <b>113,2</b>  |
| <b>Центральный федеральный округ</b> | <b>63 837</b>  | <b>102,4</b>  | <b>113 083</b>                                       | <b>110,0</b>  | <b>55 068</b>   | <b>111,6</b>  | <b>177,1</b>     | <b>86,3</b>      | <b>95 196</b>  | <b>112,3</b>  |
| Белгородская область                 | 50 355   | 103,5         | 80 786   | 121,8         | 55 567  | 110,3         | 160,4            | 110,3            | 50 871   | 114,6         |
| Брянская область                     | 50 891   | 103,4         | 55 893   | 103,7         | 41 639  | 103,2         | 109,8            | 81,8             | 43 161   | 114,6         |
| Владимирская область                 | 55 892   | 108,3         | 71 291   | 145,5         | 54 814  | 125,9         | 127,6            | 98,1             | 49 242   | 114,4         |
| Воронежская область                  | 51 888   | 102,6         | 81 131   | 115,5         | 60 545  | 122,0         | 156,4            | 116,7            | 51 074   | 113,3         |
| Ивановская область                   | 50 375   | 105,2         | 52 585   | 119,4         | 44 328  | 119,4         | 104,4            | 88,0             | 40 311   | 112,0         |
| Калужская область                    | 52 852   | 102,2         | 77 425   | 103,0         | 49 270  | 104,5         | 146,5            | 93,2             | 57 967   | 109,6         |
| Костромская область                  | 52 644   | 99,2          | 48 159   | 109,5         | 37 412  | 110,7         | 91,5             | 71,1             | 44 414   | 110,9         |
| Курская область                      | 50 631   | 105,3         | 76 516   | 93,4          | 39 916  | 114,9         | 151,1            | 78,8             | 48 604   | 114,1         |
| Липецкая область                     | 49 177   | 103,1         | 69 760   | 111,7         | 46 196  | 110,8         | 141,9            | 93,9             | 52 145   | 115,9         |
| Московская область                   | 65 640   | 102,7         | 80 021   | 103,9         | 88 137  | 107,1         | 121,9            | 134,3            | 78 554   | 111,0         |
| Орловская область                    | 49 269   | 102,8         | 59 378   | 117,9         | 41 783  | 111,8         | 120,5            | 84,8             | 42 752   | 113,2         |
| Рязанская область                    | 51 373   | 103,0         | 64 649   | 108,3         | 44 711  | 102,9         | 125,8            | 87,0             | 49 904   | 112,0         |
| Смоленская область                   | 50 368   | 101,8         | 47 626   | 102,5         | 31 800  | 104,3         | 94,6             | 63,1             | 44 341   | 113,3         |
| Тамбовская область                   | 47 996   | 108,2         | 50 091   | 116,0         | 32 501  | 116,9         | 104,4            | 67,7             | 41 264   | 112,9         |
| Тверская область                     | 51 408   | 102,8         | 56 113   | 106,7         | 50 053  | 109,6         | 109,2            | 97,4             | 49 473   | 112,6         |
| Тульская область                     | 54 428   | 102,5         | 79 520   | 120,0         | 54 862  | 113,3         | 146,1            | 100,8            | 54 224   | 112,1         |
| Ярославская область                  | 53 350   | 104,1         | 65 433   | 116,5         | 43 679  | 111,7         | 122,6            | 81,9             | 51 980   | 113,7         |
| г. Москва                            | 82 028   | 100,4         | 174 132  | 109,7         | 169 715   | 117,1         | в 2,1 р.         | в 2,1 р.         | 150 950  | 110,4         |

Это объясняется грамотной политикой поддержки со стороны

региональной власти и наличием большого числа крупных муниципалитетов, которые имеют возможности платить высокие заработные платы работникам органов местного самоуправления. Однако в разрезе всей Российской Федерации среднемесячная заработная плата муниципальных служащих за 2022 год составляет 57 910 рублей, когда как среднемесячная заработная плата работников организаций 72 885 рублей и даже в центральном федеральном округе она находится ниже чем у работников организаций, не смотря на тот факт, что оплата труда муниципальных служащих в Москве и Московской области находится на вполне высоком уровне.

Из-за недостаточности информированности населения о доходах муниципальных служащих складывается парадоксальная ситуация, когда большинство граждан считают их богаче остальной части населения, когда как сами служащие имеют обратное мнение [5].

Одним из путей решения данной проблемы я вижу принятие новых аналогов так называемых «Майских указов» [6] Президента Российской Федерации для муниципальных служащих. Так, по аналогии с врачами и медицинским персоналом, можно довести среднемесячную заработную плату муниципальных служащих до 100% от среднемесячной заработной платы по региону к 2025 году, с перспективой доведения до 150% до 2030 года. Данная мера существенно помогут в поднятии престижа муниципальной службы.

Однако проблемой Московской области (да и любого субъекта Российской Федерации, кроме городов федерального значения) является большой разброс в размере заработных плат муниципальных служащих в зависимости от муниципального образования. Так, размер денежного довольствия муниципальных служащих в относительно богатом Одинцовском городском округе Московской области может превышать аналогичные доходы служащего в Можайском городском округе Московской области в разы. При этом размер рабочих обязанностей муниципального служащего в Можайском городском округе выше, так как его муниципалитет имеет всего восемь

отраслевых управлений для решений задач, в то время как Одинцовский городской округ для решения аналогичных вопросов имеет двадцать одно управление.

Это создает несправедливую ситуацию, из-за которой одни муниципальные служащие получают гораздо меньший оклад за больший объем проделанной работы. Не смотря на сложившееся мнение о засилье чиновников в России, численность государственных и муниципальных служащих в нашей стране не так велика и в показателе на 10 000 населения ниже таких стран, как США, ФРГ или Франция в несколько раз [7]. Подобное несоответствие в количестве сотрудников и заполняемых ими задач приводят к ситуациям, когда муниципальные служащие одного блока вынуждены помогать своим коллегам из других управлений и отделов. Также часты случаи, когда работники органов местного самоуправления вынуждены нарушать распорядок трудового дня из-за большого количества работы, а иногда и вовсе приходят на работу в свои выходные дни. При этом стоит понимать, что такие трудовые обязанности дополнительно не оплачиваются.

В связи с вышесказанным, предлагаю федеральным и областным властям разработать систему определенных выравнивающих коэффициентов для муниципальных служащих, которые будут выравнивать оплату труда в больших и малых муниципалитетах. Не спору, что размер денежного довольствия может и должен отличаться из-за разных возможностей муниципалитетов, но разница не должна быть столь существенной. В качестве еще одной меры, предлагаю подумать над увеличением финансирования из регионального и федерального бюджета муниципальных образований с небольшим населением для увеличения штатной численности муниципальных служащих.

Также мерами по поднятию престижа муниципальной службы может быть стать усиление защищенности муниципальных служащих. Так, можно ввести институт уполномоченного по защите муниципальных служащих на

федеральном и областном уровне, который бы отстаивал их интересы.

Еще одной важной проблемой является коррупция, которой также подвержены муниципальные служащие и местное самоуправление. Законодательные органы нашей страны провели большую работу по созданию правовой базы для борьбы с этим явлением. В 2008 году был создан Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Глава государства является его председателем. Также были введены изменения в Федеральные законы № 79 «О государственной гражданской службе в РФ» и № 25 «О муниципальной службе в РФ», которые обязывают гражданских и муниципальных служащих предоставлять ежегодно сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Следует отметить, что коррупцию не удалось искоренить ни в одном государстве. Особенно это невозможно сделать усилением привлечения количества лиц, участвующих в подобных преступлениях. Необходимо постоянно совершенствовать правовые, воспитательные, экономические и образовательные механизмы, направленные на предупреждение коррупции и ликвидацию причин, ее вызывающих.

Среди таких механизмов можно выделить:

- 1) Повышение правовой грамотности граждан нашей страны с помощью проведения семинаров, публичных собраний, распространению печатной информации, которая будет разъяснять гражданам их права.
- 2) Совершенствование мер защиты граждан, которые сообщают о коррупционных преступлениях. Введение систем наград для таких граждан.
- 3) Проведение социологических опросов граждан о известных случаях коррупции муниципальных служащих.
- 4) Увеличение и совершенствование муниципальных услуг, которые предоставляются через систему «Госуслуги». Большое количество



таких услуг снижает саму возможность для осуществления коррупционных преступлений со стороны муниципальных служащих.

- 5) Усиление контроля за исполнением и соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

Наконец, еще одной важной проблемой является недостаточная степень коммуникации между муниципальными служащими и населением муниципального образования. Местная власть не должна относиться к гражданам как к людям, которые не интересуются местными вопросами и путями их решения. Требуется активно привлекать народ к решению проблем, учитывать их мнение. Следует отметить, что в Московской области совершены определенные шаги по улучшению взаимодействия граждан с муниципальными служащими и местной властью в целом. Так, еще в 2000 году Указом [8] губернатора Московской области была создана Общественная палата Московской области. Однако на муниципальном уровне данная инициатива спустилась значительно позже. Например, Общественная палата Одинцовского городского округа Московской области была созвана только в 2012 году [9].

Данный вид взаимодействия населения с местной властью довольно эффективен, поскольку позволяет учитывать интересы народа при формировании решений, которые непосредственно влияют социально-экономическое состояние муниципалитетов. Так, Общественная палата Одинцовского городского округа Московской области имеет десять комиссий по различным видам деятельности: здравоохранение, образование, работа с молодежью, культуре, экологии, туризму, общественному контролю и тд. Данные комиссии время от времени проводят заседания, на которых местные жители могут высказывать свои мнения о многих вопросах.

После таких заседаний, члены общественной палаты выдвигают общественные инициативы, могут проводить общественную экспертизу

нормативно-правовых актов, которые приняты или только готовятся к принятию местной администрацией или представительным органом. Часто встречается практика, когда члены общественной палаты принимают участие в публичных слушаниях или общественных обсуждениях и отстаивают интересы граждан или организаций. Справедливая критика со стороны общественников зачастую оказывает влияние на местных депутатов, которые голосуют за принятие нормативно-правовых актов. Это положительно влияет на состояние гражданского общества в России, а это повышает устойчивость и благосостояние нашей страны. Целесообразно распространить положительный опыт муниципальных образований Московской области на другие субъекты нашей страны.

Также не стоит забывать о бурном развитии технологий в наши дни. Эти технологии могут существенно упростить взаимодействие муниципальных служащих и граждан, что положительно сказывается на скорости принятия решений местной властью. Московская область показывает положительный пример. Так, в 2015 году был создан портал «Добродел» [10], используя которую любой зарегистрированный на портале государственных услуг граждан может отправить жалобу на действие или бездействие органов муниципальной власти и получить ответы в установленные сроки. Также на портале проводятся голосования по насущным вопросам жизни в каждом муниципальном округе. Так как такая информационная система положительно себя зарекомендовала, целесообразно распространить опыт Московской области на другие регионы Российской Федерации.

Исходя из всего вышесказанного, мы приходим к выводу, что в наши дни есть некоторые сложности, которые препятствуют развитию муниципальной службы. Однако государство старается принимать необходимые меры для решения проблем. Этот процесс не может быть совершенным, но изменения проводятся по многим направлениям и устраняют недостатки в системе. Но не стоит стоять на месте, ведь в

быстроизменяющемся мире нужно постоянно искать новые подходы и пути решения проблем. Чтобы это обеспечить, нужно вести активный мониторинг процессов, связанных с местным самоуправлением и муниципальной службой, своевременно регулировать законодательство и улучшать систему муниципальных услуг.

### **Список использованной литературы**

1. Овчинников, И. И. Актуальные проблемы муниципального права: учебник / И. И. Овчинников, А. Н. Писарев. - Москва: РГУП, 2020. - 14 с.
2. Закон г. Москвы от 22.10.2008 № 50 (ред. от 18.10.2023) "О муниципальной службе в городе Москве" (вместе с "Типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих органов местного самоуправления, муниципальных органов внутригородских муниципальных образований в городе Москве", "Реестром должностей муниципальной службы в городе Москве", "Положением о порядке заключения между органом местного самоуправления и гражданином договора о целевом обучении с обязательством последующего прохождения муниципальной службы" )// "Ведомости Московской городской Думы", 10.02.2009, № 12, ст. 257.
3. Закон Московской области от 11.11.2011 № 194/2011-ОЗ (ред. от 11.07.2023) "О денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности в Московской области, и муниципальных служащих муниципальных образований Московской области" // "Ежедневные Новости. Подмосковье", № 215, 19.11.2011.
4. Решение Совета депутатов Одинцовского городского округа МО от 28.08.2019 № 25/8 (ред. от 28.12.2023) "Об утверждении Положения о денежном содержании лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в органах местного самоуправления

Одинцовского городского округа Московской области" // "Одинцовская неделя", № 35/2, 06.09.2019 (спецвыпуск).

5. Antipuev K.A., Lazukova E.A. Local Government and Communities in the Structure of Urban Community in Russia (based on the sociological research) // Revista ESPACIOS. Vol. 39 (Number 24).2018. – P. 30.

6. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // "Собрание законодательства РФ", 14.05.2018, N 20, ст. 2817.

7. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. С. 46. М., 2022.

8. Постановление Губернатора МО от 12.07.2000 № 243-ПГ "Об Общественной палате при Губернаторе Московской области" (вместе с "Положением об Общественной палате при Губернаторе Московской области") // "Информационный вестник Правительства МО", № 9, 28.08.2000

9. Решение Совета депутатов Одинцовского муниципального района МО от 06.07.2012 N 3/15 (ред. от 07.04.2014) "О создании Общественной палаты Одинцовского муниципального района Московской области" (вместе с "Положением об Общественной палате Одинцовского муниципального района")

10. Постановление Правительства МО от 29.07.2015 № 634/29 (ред. от 09.06.2023) "О Единой системе приема и обработки сообщений по вопросам деятельности исполнительных органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области" (вместе с "Положением о Единой системе приема и обработки сообщений по вопросам деятельности исполнительных органов государственной власти Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области") // "Информационный вестник Правительства МО", №14, 29.10.2015.