

7. Многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения (МИАС)

8. Сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gks.ru>

9. Сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Воронежской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://voronezhstat.gks.ru>

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

*Верзилин В. А., доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики, финансов и менеджмента*

*E-mail: kafec@bk.ru*

*Воронежский государственный университет*

*Верзилин С. В., аспирант кафедры административного и процессуального права*

*E-mail: madridec@mail.ru*

УДК 331.36

*Н. С. Заруднева,  
Е. М. Лещенко*

### АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЦЕССОВ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

*Аннотация: в статье раскрываются результаты анализа особенностей правового обеспечения вопросов планирования и организации дополнительного профессионального образования муниципальных служащих.*

*Ключевые слова: обучение, муниципальные служащие, повышение квалификации, профессиональная переподготовка, нормативный правовой акт, кадровая политика.*

UDC 331.36

*N. S. Zarudneva,  
E. M. Leschenko*

### ANALYSIS OF THE FEATURES OF THE LEGAL SUPPORT OF PLANNING AND ORGANIZATION OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES AT THE FEDERAL LEVEL

*Abstract: the article reveals the results of the analysis of the peculiarities of legal support for the issues of planning and organizing additional professional education of municipal employees.*

*Key words: training, municipal employees, professional development, professional retraining, regulatory legal act, personnel policy.*

#### **Введение**

Актуальность исследования вопросов переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих заключается в том, что институт муниципальной службы является одним из важнейших элементов в организации местного самоуправления и решении вопросов местного значения. Эффективность органов местного самоуправления по оказанию публичных услуг населению во многом зависит

от того, насколько грамотно и профессионально будет действовать управленческий аппарат. Подготовка кадров для органов местного самоуправления является одним из инструментов повышения эффективности муниципального управления в целом. Справедливо и обратное утверждение: отсутствие необходимых знаний и профессиональных навыков муниципальных служащих приводит к низкому качеству принятия управленческих

решений и предоставления муниципальных услуг населению.

Вместе с тем, овладение необходимыми знаниями, умениями, навыками, поддержание их на должном уровне и стремление к достижению профессионального мастерства является служебной обязанностью всех муниципальных служащих, прямо установленной действующим законодательством [2].

Кроме того, проведение мероприятий, направленных на переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих является необходимым условием, важной составной частью и обеспечивает согласованное исполнение общегосударственной административной реформы, подлежащей неукоснительной реализации в соответствии с требованием законодателя.

#### **Анализ правового обеспечения института муниципальной службы**

*Муниципальная служба* — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)<sup>1</sup>.

Муниципальная служба в Российской Федерации регулируется следующими нормативно-правовыми актами:

- Конституцией Российской Федерации<sup>2</sup>;
- Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>;
- Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 25-ФЗ);

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

— конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ нормативно-правовые акты о муниципальной службе регулируют *следующие правоотношения*:

- поступление на муниципальную службу;
- порядок прохождения муниципальной службы;
- управление муниципальной службой;
- требования к муниципальным должностям муниципальной службы;
- права и обязанности;
- ограничения, связанные с муниципальной службой;
- поощрение, ответственность, гарантии, денежное содержание муниципальному служащему и др.

Согласно ст. 10 Федерального закона № 25-ФЗ муниципальным служащим может стать гражданин, исполняющий обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

В соответствии с законодательством о муниципальной службе в РФ для лиц, претендующих на замещение должностей муниципальной службы, устанавливаются следующие требования:

- граждане в возрасте от 18 лет;
- владение государственным языком Российской Федерации;
- соответствие квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих регламентируются следующими нормативно-правовыми актами:

- Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Трудовым кодексом РФ;
- Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ);
- и другие нормативные правовые акты.

Так как в соответствии со ст. 5 Федерального закона № 25-ФЗ требования

к подготовке кадров для муниципальной и государственной гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию едины, необходимо учитывать следующие нормативно-правовые акты:

— Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ);

— Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Указ Президента РФ № 1474);.

Согласно ст. 76 Федерального закона № 273-ФЗ *дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды.*

В этом же законе выделены *два вида дополнительного профессионального образования:*

- 1) *повышение квалификации;*
- 2) *профессиональная переподготовка (рисунок 1<sup>2</sup>).*

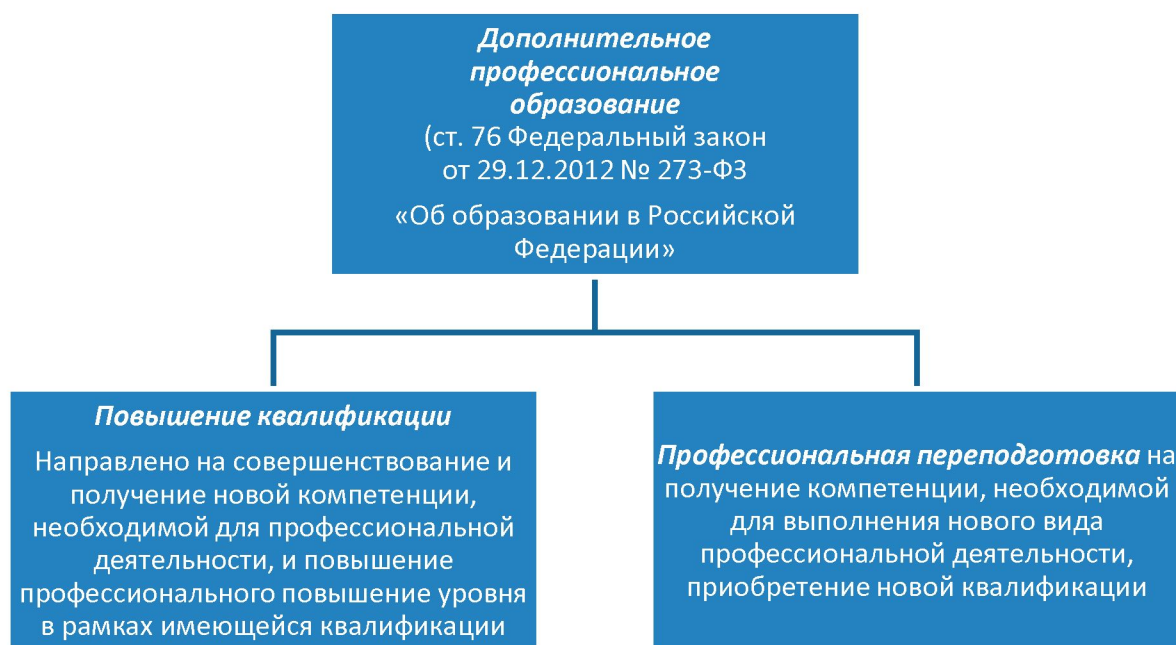


Рис. 1. Дополнительное профессиональное образование

При этом программы повышения квалификации направлены на совершенствование и получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.

<sup>1</sup> О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Программы профессиональной переподготовки** — на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации.

Программы профессиональной переподготовки разрабатываются на основании установленных квалификационных требований, профессиональных стандартов и требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования к результатам освоения образовательных программ.

Минимально допустимый срок освоения программ дополнительного профес-

сионального образования закреплен в государственных требованиях к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362.

По программам повышения квалификации срок освоения не может быть менее 16 часов, а срок освоения программ профессиональной переподготовки не может быть менее 500 часов.

**Дополнительное профессиональное обучение муниципальных служащих** как направление кадровой работы органов местного самоуправления закреплено в Федеральном законе № 25-ФЗ, в котором определены общие принципы повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих.

Согласно данному закону организация дополнительного профессионального обучения муниципальных служащих является **приоритетным направлением формирования кадрового состава муниципальной службы.**

В соответствии с Трудовым кодексом РФ и Федеральным законом № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета.

Также в соответствии с Федеральным законом № 25-ФЗ муниципальный служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей.

*Потребность в обучении муниципальных служащих обуславливается, во-первых,* назначением муниципального служащего на иную должность муниципальной службы в порядке должностного роста на конкурсной основе; *во-вторых,* включением муниципального служащего в кадровый резерв на конкурсной основе; *в-третьих,* результатами аттестации муниципального служащего.

На потребность в обучении также влияет срок последнего обучения — повышение квалификации муниципального служащего осуществляется не реже одного раза в три года.

Прохождение программ дополнительного профессионального образования осуществляется как одновременно и непрерывно, так и поэтапно, в том числе посредством освоения отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин, прохождения практики, применения сетевых форм, в порядке, установленном образовательной программой.

Дополнительное профессиональное образование муниципального служащего осуществляется в организациях, реализовывающих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Дополнительное профессиональное образование муниципального служащего может проводиться в любой предусмотренной законодательством об образовании форме обучения с отрывом или без отрыва от муниципальной службы.

Вид, форма и продолжительность обучения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности.

В рамках программ развития муниципальной службы и программ развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации осуществляется планирование дополнительного профессионального образования, финансируемое из бюджета органа местного самоуправления и бюджета субъекта соответственно.

Организация профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих осуществляется на основе муниципального заказа на дополнительное профессиональное образование.

Таким образом, организация дополнительного профессионального образования муниципальных служащих включает в себя

- *политику обучения;*
- *выявление потребности в обучении;*
- *планирование,* осуществляющееся

как в рамках региональных и муниципальных программах развития, так и в планах органов местного самоуправления.

Следует отметить, что органы местного самоуправления не проводят сами повышение квалификации, подготовку и переподготовку, эти функции передаются учеб-

ным заведениям. Вместе с тем требования к программам обучения органы местного самоуправления разрабатывают самостоятельно.

Принципиальное значение для исследования вопросов дополнительного профессионального образования муниципальных служащих имеет вопрос взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации, урегулированный в статье 5 Федерального закона № 25-ФЗ.

Предусмотренное пунктом 3 статьи 5 Федерального закона № 25-ФЗ *единство требований к подготовке кадров для муниципальной службы и государственной гражданской службы и дополнительно профессиональному образованию муниципальных служащих и государственных гражданских служащих* предполагает наличие общих подходов в правовом регулировании и организации подготовки кадров для органов государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>.

Однако Федеральным законом № 79-ФЗ (пункт 3 статья 7) установлено *единство требований к подготовке кадров для государственной гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию государственных гражданских служащих и муниципальных служащих*<sup>2</sup>.

**Профессиональное развитие государственного гражданского служащего** направлено на поддержание и повышение уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, и включает в себя дополнительное профессиональное образование и иные мероприятия по профессиональному развитию.

Вышеуказанное понятие было закреплено в Федеральном законе № 79-ФЗ относительно недавно, в связи с принятием Федерального закона от 29.07.2017 № 275-ФЗ

«О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Из статьи 62 Федерального закона № 79-ФЗ следует, что дополнительное профессиональное образование один из элементов профессионального развития государственных гражданских служащих<sup>3</sup>.

Однако термин *профессиональное развитие* не нашел своего отражения в Федеральном законе № 25-ФЗ.

На сегодняшний день нормы, установленные статьей 62 Федерального закона № 79-ФЗ, также не применяются в полном объеме и для государственных гражданских служащих, в связи с тем, что порядок профессионального развития гражданского служащего определяется Президентом Российской Федерации (часть 7 статьи 62). В настоящее время Указ Президента Российской Федерации, регулирующий вопросы профессионального развития не издан.

Положения, регулирующие вопросы дополнительного профессионального образования как части профессионального развития государственных служащих также в полном объеме не вступили в силу, и на практике нововведения не применяются.

Так как в соответствии с частью 10 статьи 62 Федерального закона № 79-ФЗ дополнительное профессиональное образование гражданского служащего реализуется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, на *основании государственного образовательного сертификата на дополнительное профессиональное образование государственного гражданского служащего*. Порядок предоставления сертификата, форма сертификата, правила подачи заявления о выдаче сертификата и правила выдачи сертификата (его дубликата) устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Однако постановление Правительства Российской Федерации регулирующего данную сферу правоотношений не принято.

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Для государственных гражданских служащих вопросы дополнительного профессионального образования регламентируются, в настоящее время, Указом Президента РФ № 1474, Постановлением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» (далее — Постановление Правительства от 06.05.2008 № 362).

Учитывая положения статьи 7 Федерального закона № 79-ФЗ и Федерального закона № 25 и статьи 5 Федерального закона № 25-ФЗ можно сделать выводы о том, что нормы, регулирующие вопросы в рассматриваемой сфере правоотношений отношений, установленные Указом Президента РФ № 1474 и Постановлением Правительства от 06.05.2008 № 362 в полном объеме распространяются и на муниципальных служащих.

Таким образом, исходя из анализа федерального законодательства, можно сделать вывод о том, что законодатель более детально определил гарантии повышения профессиональной квалификации государственных гражданских служащих. Для государственных гражданских служащих вопросы дополнительного профессионального образования урегулированы ст. 62—63 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup>, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В отношении муниципальных служащих повышение квалификации как вид дополнительного профессионального образования упоминается в ст. 32 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» как одно из направлений кадрового обеспечения муниципальной службы<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В законодательстве об образовании установлены федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, урегулированы общие вопросы получения дополнительного профессионального образования, но не определены требования к организации обучения служащих, вопросы его финансирования, координации данной деятельности.

В целях обеспечения единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы к дополнительному профессиональному образованию представляется необходимым на уровне субъекта Российской Федерации определить порядок дополнительного профессионального образования для муниципальных служащих с учетом требований Указа Президента РФ № 1474.

Не нарушая основных положений Указа Президента РФ № 1474 при определении порядка получения дополнительного профессионального образования муниципальными служащими, законы субъектов Российской Федерации должны, учитывая устойчивые связи между потребностями муниципальных органов в тех или иных специалистах и направлениями профессиональной переподготовки или повышения квалификации, установить:

- виды дополнительного профессионального образования;
- периодичность;
- требования к профессиональной переподготовке муниципальных служащих;
- требования к повышению квалификации муниципальных служащих;
- требования к стажировке.

Также исходя из анализа нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере дополнительного профессионального образования муниципальных служащих следует отметить, что *система оценки эффективности обучения кадров муниципальной службы* отсутствует в федеральных нормативных правовых актах Российской Федерации.

### Заключение

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в федеральном законодательстве более детально определены гарантии повышения про-

фессиональной квалификации государственных гражданских служащих. В отношении муниципальных служащих повышение квалификации как вид дополнительного профессионального образования упоминается в ст. 32 Федерального закона № 25-ФЗ как одно из направлений кадрового обеспечения муниципальной службы. В законодательстве об образовании установлены федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, урегулированы общие вопросы получения дополнительного профессионального образования, но не определены требования к организации обучения служащих, вопросы его финансирования, координации данной деятельности.

В результате проведенного анализа считаем, что для обеспечения единства требований к подготовке, получению дополнительного профессионального образования муниципальных служащих и государственных гражданских служащих необходимо в федеральном законодательстве Российской Федерации более детально урегулировать вопросы прохождения программ дополнительного профессионального образования не только для государственных гражданских, но и для муниципальных служащих.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.

2. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 02.03.2007

№ 25-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации : указ Президента РФ от 28.12.2006 № 1474. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов : приказ Минтруда РФ от 12 апреля 2013 г. № 148н. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам : приказ Министерства образования и науки РФ от 1 июля 2013 г. № 499. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013—2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010—2018 годы)» : распоряжение Правительства РФ от 22.04.2010 № 636-р. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О дополнительном профессиональном образовании : письмо Минобрнауки РФ

от 9 октября 2013 г. № 06-735. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

15. Об утверждении Порядка разработки дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности : приказ Минобрнауки РФ от 5 декабря 2013 г. № 1310. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

*Заруднева Н. С., магистрантка*

*E-mail: noty-z@yandex.ru*

*Тел.: +7 (920) 438-95-86*

*Леценко Е. М., доктор технических наук, профессор, заведующая кафедрой моделирования и организации социальных систем*

*E-mail: l.e.m.@bk.ru*

*Тел.: +7910 341 43 19*

**УДК 342.9**

*Е. Г. Коробова*

### СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДОГОВОРОВ

*Аннотация: в представленной статье анализируются и сопоставляются два объекта: теоретический термин «административный договор» и заключаемые между органами государственной власти и Русской Православной Церковью соглашения о сотрудничестве. В первой части статьи рассматриваются основные признаки административного договора, определяется его сущность. Вторая часть - посвящена анализу соглашений о сотрудничестве между государством в лице его органов и Церковью, выделяются их признаки и соотносятся с признаками административных договоров.*

*Ключевые слова: административный договор, правовые формы управления, исполнительная власть, государство, Русская Православная Церковь.*

**UDC 342.9**

*Е. G. Korobova*

### AGREEMENT ON COOPERATION OF STATE EXECUTIVE BODIES AND THE RUSSIAN ORTHODOX CHURCH AS A FORM OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS

*Abstract: the article analyzes and compares two objects: the theoretical term «administrative agreement» and the agreements on cooperation concluded between the state authorities and The Russian Orthodox Church. In the first part of the article the main features of the administrative agreement are considered, its essence is determined. The second part of the article is devoted to the analysis of cooperation agreements between the state in the person of its bodies and the Church, highlights their features and correlates with the signs of administrative agreements.*

*Keywords: administrative agreement, legal forms of government, Executive power, state, Russian Orthodox Church.*

#### **Введение**

Административный договор является одним из актуальных и дискуссионных вопросов в науке административного права, который находится при этом исключительно в теоретической плоскости, не имея

даже нормативно закреплённого определения. Все ученые, исследующие административно-правовой договор, приходят к однозначному выводу о том, что «законодателю предстоит серьезнейшая работа в сфере нормативно-правовой регламентации этой пра-