



АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АППАРАТ  
ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В ПРИВОЛЖСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Кремль, корпус 1, г. Нижний Новгород, 603082  
Тел. (831) 431-46-14, факс (831) 431-47-51

« 18 » августа 2020 г.  
№ 253-5790

Президенту  
Республики Татарстан

Р.Н.МИННИХАНОВУ

Уважаемый Рустам Нургалиевич!

По поручению полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе Комарова И.А. направляю Вам проработанную Управлением Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции совместно с Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации, Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров и Минтрудом России позицию по вопросу правомерности реализации властно-распорядительных, управленческих и иных полномочий, связанных с высокими коррупционными рисками, лицами, замещающими должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» под государственной службой Российской Федерации понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Определение государственной гражданской службы, как специального института, содержится в части 1 статьи 3 Федерального



закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения вышеуказанных полномочий.

Пункт 6 статьи 8 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и часть 2 статьи 25.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указывают на существенные различия правового статуса государственных гражданских служащих и лиц, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы.

Очевидно, что данные различия в правовом статусе обусловлены разными должностными полномочиями указанных лиц и вытекают именно из характера выполняемых ими функций.

Как представляется, свойственный государственной гражданской службе публично-правовой характер предполагает открытость деятельности государственных органов, объективность государственных гражданских служащих при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений предоставленными полномочиями, чем обуславливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций.

Исходя из позиций Конституционного Суда Российской Федерации, специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных служащих Российской Федерации и, соответственно, необходимость специального правового регулирования, вводящего для указанных лиц определенные ограничения, запреты и требования к служебному поведению, наличие которых компенсируется предоставляемыми им гарантиями и преимуществами.

Работники, замещающие должности, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы, не являются государственными гражданскими служащими и, соответственно, существенно отличаются от них по своему правовому статусу. На этих работников не распространяются установленные для государственных гражданских служащих обязанности, ограничения, запреты и требования к служебному поведению. У работников отличные от государственных гражданских служащих условия оплаты труда, рабочего времени, времени отдыха и т.д.

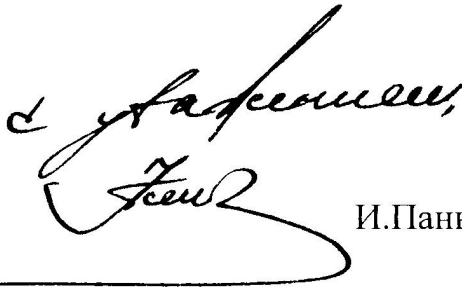
С учетом изложенного представляется недопустимым возлагать на работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, исполнение тех полномочий, которые осуществляются государственными гражданскими служащими.

Аналогичная позиция может быть применена к правоотношениям, связанным с осуществлением полномочий органами местного самоуправления и, как следствие, прохождением муниципальной службы.

В этой связи прошу Вас поручить довести содержание указанной информации до руководителей органов субъекта Российской Федерации по управлению государственной гражданской службой, по профилактике коррупционных и иных правонарушений, органов местного самоуправления для использования в практической деятельности.

Приложение: на 16 л. в 1 экз.

Заместитель  
полномочного представителя  
Президента Российской Федерации

  
И.Паньшин

## Справка

В связи с вопросом правомерности реализации властно-распорядительных, управленческих и иных полномочий, связанных с высокими коррупционными рисками, лицами, замещающими должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы можно отметить следующее.

Пунктом 6 статьи 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» установлено, что в государственных органах могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы, и что трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Кроме того, частью 2 статьи 25<sup>1</sup> Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено, что по достижении государственным гражданским служащим предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина он может продолжить работу в государственном органе на условиях срочного трудового договора на должности, не являющейся должностью государственной гражданской службы.

Данные нормы указывают на то, что работники, замещающие должности, не являющиеся должностями государственной службы, не являются государственными служащими и, соответственно, существенно отличаются от них по своему правовому статусу: на этих работников не распространяются обязанности, возлагаемые на государственных служащих, ограничения, запреты и требования к служебному поведению, установленные для этих служащих, у работников отличные от государственных служащих условия оплаты труда, рабочего времени и времени отдыха и т.д.

Очевидно, что данные различия в правовом статусе обусловлены разными должностными полномочиями указанных лиц и вытекают именно из характера выполняемых ими функций.

С учетом этих норм представляется недопустимым возлагать на работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, исполнение тех полномочий, которые осуществляются государственными гражданскими служащими.

При этом полагаем, что на практике работники, замещающие должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, могут осуществлять в государственном органе функции наставников, вспомогательную экспертно-аналитическую и иную работу, не связанную непосредственно с обеспечением исполнения полномочий государственного органа.



**МИНИСТЕРСТВО  
ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ  
ЗАЩИТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНТРУД РОССИИ)**

Заместителю начальника Управления  
Президента Российской Федерации  
по вопросам противодействия коррупции

А.А. Аникину

**ПЕРВЫЙ  
ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА**

улица Ильинка, 21, Москва, ГСП-4, 127994  
тел.: 8 (495) 870-67-00, факс: 8 (495) 870-68-71  
E-mail: mi@trud.gov.ru

23.07.2020 № 18-2/10/П-7206

Уважаемый Александр Александрович!

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, рассмотрев в пределах компетенции письмо Первого заместителя Губернатора Ульяновской области – руководителя администрации Губернатора Ульяновской области А.В. Озернова от 26 июня 2020 г. № 73-АГ-02/19585исх, поступившее в Министерство Вашим письмом от 30 июня 2020 г. № А79-3419, сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" под государственной службой Российской Федерации (далее – государственная служба) понимается профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) по обеспечению исполнения полномочий, указанных в абзацах втором-седьмом рассматриваемого пункта.

В свою очередь, согласно части 1 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) государственная гражданская служба Российской Федерации (далее – гражданская служба) – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Исходя из позиций Конституционного Суда Российской Федерации, конституционный и практический смысл государственной службы заключается



2 100065 51956 6

непосредственно в содействии эффективному осуществлению органами государственной власти своих полномочий. Сообразно соответствующему виду государственной службы на государственных служащих Российской Федерации (далее – государственные служащие) возлагаются особые публично-правовые обязанности (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 № 14-П).

Специфика государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, правовой статус государственных служащих, исходя из особенностей которого, обусловленных характером выполняемой ими деятельности и предъявляемыми к ним квалификационными требованиями, законодатель вправе в рамках своей дискреции определять с помощью специального правового регулирования права и обязанности государственных служащих, налагаемые на них ограничения, связанные с государственной службой, а также предоставлять им соответствующие гарантии с учетом задач, принципов организации и функционирования того или иного вида государственной службы (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 472-О-О и от 19 января 2011 г. № 48-О-О).

Кроме того, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2020 г. № 14-П отмечено, что такого рода деятельность осуществляется в публичных интересах.

Свойственный гражданской службе публично-правовой характер предполагает открытость деятельности государственных органов, объективность государственных гражданских служащих Российской Федерации (далее – гражданские служащие) при принятии решений, беспристрастность и отсутствие личной заинтересованности при исполнении служебных обязанностей, исключение в их деятельности злоупотреблений предоставленными полномочиями, чем обуславливается повышенное внимание государства и общества как к профессиональным, так и к морально-нравственным качествам лиц, на которых возложено осуществление публичных функций. Исходя из этого специфика данной службы предполагает наделение гражданских служащих особым правовым статусом, включающим в себя как права и обязанности лиц, замещающих должности гражданской службы, так и налагаемые на них ограничения и запреты, связанные с публичной службой, наличие которых компенсируется предоставляемыми гражданским служащим гарантиями и преимуществами.

Таким образом, институт государственной службы, в том числе гражданской, по своему правовому значению создан для реализации публичных функций и в этой связи, по нашему мнению, возложение на работников государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной службы, публичных функций может привести к нивелированию институционального смысла государственной службы.

Одновременно можно отметить, что на гражданских служащих распространяются не только антикоррупционные стандарты, но и налагаются иные ограничения, запреты, требования и обязанности, проистекающие из правового

статуса, в частности, предусмотренные статьей 18 Федерального закона № 79-ФЗ. При этом подобные положения прямо не предусмотрены в законодательстве Российской Федерации о труде.

В этой связи, по нашему мнению, обеспечение исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, лицами, не замещающими должности гражданской службы, может привести к нарушению прав неограниченного круга лиц, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, полагаем, что недопустимо возложение в федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации на лиц, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной службы, полномочий, тождественных тем, которые реализуются по должностям, в частности, гражданской службы.

Кроме того, по нашему мнению, аналогичная позиция может быть применена к правоотношениям, связанным с осуществлением полномочий органов местного самоуправления и, как следствие, прохождением муниципальной службы.

В порядке информирования сообщаем, что Минтрудом России в настоящее время осуществляется второй этап мониторинга численности центральных аппаратов федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных муниципальных органов.

Результаты предыдущего мониторинга (письмо Минтруда России от 22 января 2019 г. № 18-0/10/В-390 прилагается) свидетельствуют, что в ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в штатном расписании государственных и муниципальных органов наблюдается существенная доля работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы и муниципальной службы. При этом в отдельных муниципальных районах и городских округах численность работников превышает численность муниципальных служащих.

Данные факты свидетельствуют о возможных рисках исполнения полномочий государственных и муниципальных органов лицами, не являющимися гражданскими или муниципальными служащими, в связи с чем не прошедшими предусмотренный законодательством отбор и оценку на соответствие квалификационным требованиям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. При этом на работников не распространяются ограничения и запреты, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, что также повышает коррупционные риски в деятельности указанных органов.

Одновременно отмечаем, что на федеральном уровне публичного управления издано постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 г. № 176 "Об оплате труда работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной

государственной гражданской службы" (далее – постановление Правительства Российской Федерации).

Поименованные в указанном постановлении Правительства Российской Федерации должности работников федеральных государственных органов, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, позволяют определить возможный к осуществлению такими работниками функционал, который, по нашему мнению, однозначно не является тождественным должностным обязанностям гражданского служащего.

В этой связи одним из возможных путей решения обозначенной проблемы может быть издание нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, аналогичных постановлению Правительства Российской Федерации и содержащих наименования должностей работников государственных органов субъектов Российской Федерации, не являющихся должностями государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Кроме того, подобный подход также позволит ускорить внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы, предусмотренное подпунктом "г" пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 г. № 288 "Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019-2021 годы", так как, по нашему мнению, будет способствовать переходу органами государственной власти субъектов Российской Федерации к использованию в кадровой работе единых подходов к организации их деятельности, включая разграничение полномочий указанных лиц посредством применения федеральной государственной информационной системы в области государственной службы.

Приложение: на 10 л в 1 экз.

А.В. Вовченко

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН  
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 0AB5E60B29C9135F17DD609EE4925F1D704C2704  
Владелец **Вовченко Алексей Витальевич**  
Действителен с 02.08.2019 по 02.11.2020



**МИНИСТЕРСТВО  
ТРУДА И СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(МИНТРУД РОССИИ)**

**МИНИСТР**

улица Ильинка, 21, Москва, ГСП-4, 127994  
тел.: 8 (495) 606-00-60, факс: 8 (495) 606-18-76

22.01.2019 № 18-0/10/В-390

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Высшим должностным лицам  
субъектов Российской Федерации  
(руководителям высших  
исполнительных органов  
государственной власти  
субъектов Российской Федерации)

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в рамках выработки мер по совершенствованию организационных основ государственной гражданской службы Российской Федерации и муниципальной службы проведен мониторинг фактической штатной численности государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов (далее - органы) по состоянию на 1 июля 2018 года. Информация о результатах мониторинга прилагается.


Результаты мониторинга показывают, что в ряде субъектов Российской Федерации и значительной части муниципальных образований численность работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы, весьма значительна по отношению к численности государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, а в отдельных муниципальных районах и городских округах превышает численность муниципальных служащих.

Анализ данных мониторинга характеризует данную ситуацию как искусственно созданную, что повышает риски ненадлежащего исполнения функций органов в связи с их осуществлением неуполномоченными на то лицами, а также коррупционных проявлений в указанной деятельности.

В этой связи полагаем целесообразным провести анализ причин сложившейся ситуации и принять дополнительные меры по обеспечению соблюдения требований законодательства в части распределения должностных обязанностей в органах.

О результатах соответствующей работы просим проинформировать Минтруд России до 1 июля 2019 года.

Приложение: на 9 л. в 1 экз.

 М.А. Топилин

**ИНФОРМАЦИЯ**  
**о результатах мониторинга численности**  
**государственных гражданских служащих субъектов Российской**  
**Федерации и муниципальных служащих**

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в целях совершенствования организационных основ государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) и муниципальной службы, а также выработки единых подходов к оценке структурной эффективности государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов в соответствии с письмом Минтруда России от 20 августа 2018 г. № 18-0/10/В-6296 в субъектах Российской Федерации проведен мониторинг фактической численности лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, муниципальных служащих, а также работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы и муниципальной службы (далее – мониторинг).

Целью данного мониторинга является анализ практики обеспечения реализации полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов посредством формирования и использования численности государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (далее – гражданские служащие) и муниципальных служащих соответственно, а также работников, замещающих должности, не являющиеся должностями гражданской службы и муниципальной службы (далее – работники).

Актуальность мониторинга вызвана необходимостью единообразного и надлежащего взаимосвязанного применения положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) и Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ).

В частности, в соответствии с частью 2 статьи 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. В силу положений статьи 32 Конституции Российской Федерации

непосредственное участие граждан в управлении делами государства осуществляется посредством равного доступа к государственной службе.

Соответственно, функционирование установленной статьей 2 Федерального закона № 184-ФЗ системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках обозначенных положений Конституции Российской Федерации должно осуществляться посредством реализации полномочий государственных должностей субъектов Российской Федерации и должностей государственной службы.

Данный подход полностью реализован в положениях статей 5 и 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), согласно которым обеспечение исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации осуществляется в рамках профессиональной служебной деятельности граждан на должностях гражданской службы, учреждаемых федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Одновременно, в силу положений Федерального закона № 184-ФЗ и иных федеральных законов субъектами Российской Федерации в целях осуществления (обеспечения реализации) предусмотренных законодательством полномочий государственных органов могут создаваться государственные учреждения различных типов, деятельность которых согласно указанным целям не может включать непосредственную реализацию полномочий государственных органов.

Кроме того, частью 6 статьи 8 Федерального закона № 58-ФЗ допускается наличие в государственном органе должностей, не являющихся должностями государственной службы Российской Федерации, в число которых входят работники, включенные в результаты мониторинга.

Учитывая, что трудовая деятельность работников регулируется трудовым законодательством и не связана с отношениями по поводу поступления и прохождения гражданской службы, регулируемые Федеральным законом № 79-ФЗ, в том числе с соблюдением установленных для гражданских служащих запретов и ограничений, осуществление ими каких-либо полномочий государственных органов не представляется возможным и противоречило бы законодательству.

Исходя из установленной статьей 7 Федерального закона № 79-ФЗ взаимосвязи гражданской службы и муниципальной службы, обозначенный подход распространяется на муниципальную службу.

В частности, следует отметить, что согласно части 2 статьи 1 Федерального закона № 131-ФЗ местное самоуправление - форма осуществления народом своей власти, представляющая собой самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения. При этом в силу положений части 1 статьи 2

Федерального закона № 131-ФЗ полномочиями по решению вопросов местного значения наделены органы местного самоуправления, избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования.

Для осуществления собственных полномочий органов местного самоуправления, а также избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность, согласно части 1 статьи 6 Федерального закона № 25-ФЗ учреждаются должности муниципальной службы. Гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы, является муниципальным служащим.

Таким образом, исполнение полномочий органов местного самоуправления и иных муниципальных органов может осуществляться только лицами, замещающими муниципальные должности, и муниципальными служащими. При этом, на основании положений части 2 статьи 10 Федерального закона № 25-ФЗ лица, которые замещают должности, не являющиеся должностями муниципальной службы, не вправе осуществлять обязанности по должностям муниципальной службы, направленные на обеспечение исполнения полномочий муниципальных органов, так как их обязанности связаны с техническим обеспечением деятельности органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований.

Анализ результатов мониторинга позволяет выявить различные соотношения фактической численности гражданских служащих и работников в государственных органах субъектов Российской Федерации, а также муниципальных служащих и работников в муниципальных органах.

В частности, в разрезе субъектов Российской Федерации на 1 июля 2018 года наблюдается следующая ситуация.

В части гражданской службы общая численность гражданских служащих и работников государственных органов субъектов Российской Федерации составляет 244,6 тыс. человек, в том числе гражданских служащих – 204,9 тыс. человек, что составляет 84%, работников – 39,7 тыс. человек, что составляет 16%.

При этом доля работников в общей численности государственных органов, не превышающая среднего показателя в 16%, наблюдается в 53 субъектах Российской Федерации, от 17% до 38% - в 31 субъекте Российской Федерации, а также 49% - в 1 субъекте Российской Федерации, что значительно выше среднего.

В части муниципальной службы общая численность муниципальных служащих и работников муниципальных органов составляет 434,6 тыс. человек, в том числе муниципальных служащих – 304,1 тыс. человек, что составляет 70%, работников – 130,5 тыс. человек, что составляет 30%.

При этом доля работников в общей численности муниципальных органов, не превышающая аналогичного для государственных органов показателя в 16%, наблюдается в 23 субъектах Российской Федерации, от 17% до 47% - в 51 субъекте Российской Федерации, а также от 48% до 70% - в 11 субъектах Российской Федерации.

Данные мониторинга в разрезе субъектов Российской Федерации прилагаются.

В этой связи обозначается необходимость уточнения обоснованности наличия в государственных и муниципальных органах работников, доля которых составляет 17% и более от общей численности гражданских (муниципальных) служащих и работников данных органов в целом по субъекту Российской Федерации.

Одновременно, необходимо отметить, что ситуация с указанным соотношением численности различается между государственными органами и муниципальными образованиями в рамках субъекта Российской Федерации, что косвенно указывает на искусственный характер увеличения численности работников сверх необходимого для технического обеспечения деятельности соответствующих органов.

Например, в Вологодской и Пензенской областях, в которых средняя доля работников минимальна и составляет 3% и 5%, в отдельных государственных органах она составляет 26% и 38% от их общей численности. Данная ситуация наблюдается в большинстве субъектов Российской Федерации, при этом наибольшая доля работников в общей численности гражданских служащих и работников отмечается в основном в представительствах субъектов Российской Федерации при Президенте Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации, а также органах записи актов гражданского состояния.

Аналогичная ситуация наблюдается в разрезе муниципальных районов и городских округов в большинстве субъектов Российской Федерации.

Например, в Мурманской области и Краснодарском крае, в которых средняя доля работников по отношению к общему числу муниципальных служащих составляет 13% и 15% соответственно, данный показатель в отдельных муниципальных образованиях достигает 49% и 52% соответственно.

Одновременно, в Курганской области, в которой доля работников значительно выше средней по Российской Федерации и составляет 53%, при этом минимальное значение данного показателя в муниципальных образованиях составляет 5%, что значительно меньше среднего показателя по Российской Федерации в целом.

Подобное разнообразие показателей наблюдается практически во всех субъектах Российской Федерации за исключением Республики Крым и Ярославской области, в которых максимальная доля работников в отдельных муниципальных образованиях составляет 11% и 19% соответственно от

общей численности муниципальных служащих и работников при средней доле 1% и 8% по субъекту Российской Федерации соответственно.

Ситуация с превышением доли работников в общей численности государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов (далее также – органы), выявленная в ходе мониторинга, обозначает три актуальные проблемы:

осуществление функций в сфере государственного управления и местного самоуправления неуполномоченными на то лицами, в том числе не имеющими необходимой квалификации;

возникновение коррупционных рисков в связи с тем, что на работников не распространяются ограничения и запреты, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, обязанности, установленные в целях противодействия коррупции;

ограничение прав граждан на равный доступ к государственной гражданской и муниципальной службе, а также предоставления социальных гарантий, связанных с прохождением соответствующей службы.

В связи с вышеизложенным целесообразно обратить особое внимание на разграничение в практике деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов предметов ведения и должностных обязанностей гражданских (муниципальных) служащих и работников, исключив возможность участия работников как в принятии, так и в разработке решений указанных органов, в том числе подготовке и согласовании проектов соответствующих документов.

Данный подход реализуется в положениях должностных регламентов гражданских служащих, должностных инструкциях муниципальных служащих и должностных инструкциях работников, содержащих непосредственные обязанности по замещаемой должности, а также в рамках внутриведомственного контроля за их надлежащим исполнением, осуществляемого в соответствии с частью 2 статьи 67 Федерального закона № 79-ФЗ, законами субъектов Российской Федерации, принятыми в порядке реализации части 2 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ, и соответствующими муниципальными правовыми актами.

Таким образом, в целях реализации данного подхода предлагается при формировании и оценке эффективности организационных структур государственных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов, рассмотрении вопросов их кадрового обеспечения провести анализа должностных обязанностей работников в целях исключения случаев осуществления ими функций по обеспечению исполнения полномочий государственных и муниципальных органов, обратив особое внимание на органы, в которых доля работников превышает 17% от общей численности гражданских (муниципальных) служащих и работников этих органов.



Фактическая численность государственных органов субъектов Российской Федерации на 1 июля 2018 года

| № п/п | Наименование субъекта Российской Федерации | Государственных гражданских служащих | Работников, замещающие должности по линейной структуре государственной гражданской службы | Сумма государственных гражданских служащих и работников | Соотношение   |                             |
|-------|--|--------------------------------------|---|---|---|-----------------------------|
|       |  |                                      |   |   | Доля государственных гражданских служащих в сумме (%) | Доля работников в сумме (%) |
| 1     | 2  | 3                                    | 4   | 5   | 6   | 7                           |
| 1     | Республика Адыгея                          | 958                                  | 207   | 1165  | 82  | 18                          |
| 2     | Республика Алтай                           | 612                                  | 107   | 719   | 85  | 15                          |
| 3     | Республика Башкортостан                    | 4807                                 | 203   | 5010  | 96  | 4                           |
| 4     | Республика Бурятия                         | 1475                                 | 637   | 2112  | 70  | 30                          |
| 5     | Республика Дагестан                        | 4155                                 | 563   | 4718  | 88  | 12                          |
| 6     | Республика Ингушетия                       | 1403                                 | 434   | 1837  | 76  | 24                          |
| 7     | Республика Кабардино-Балкарская Республика | 1339                                 | 320   | 1659  | 81  | 19                          |
| 8     | Республика Калмыкия                        | 981                                  | 100   | 1081  | 91  | 9                           |
| 9     | Республика Карачаево-Черкесская Республика | 1046                                 | 189   | 1235  | 85  | 15                          |
| 10    | Республика Киргизия                        | 1280                                 | 41  | 1321  | 97  | 3                           |
| 11    | Республика Коми                            | 1858                                 | 113   | 1971  | 94  | 6                           |
| 12    | Республика Крым                            | 4386                                 | 65  | 4451  | 99  | 1                           |
| 13    | Республика Мордовия                        | 1083                                 | 182   | 1265  | 86  | 14                          |
| 14    | Республика Марий Эл                        | 1098                                 | 133   | 1231  | 89  | 11                          |
| 15    | Республика Саха (Якутия)                   | 2477                                 | 113   | 2590  | 96  | 4                           |
| 16    | Республика Северная Осетия-Алания          | 1693                                 | 281,5   | 1975  | 86  | 14                          |
| 17    | Республика Татарстан                       | 5793                                 | 1150  | 6943  | 83  | 17                          |
| 18    | Республика Тыва                            | 825                                  | 155   | 980   | 84  | 16                          |
| 19    | Республика Удмуртия                        | 1906                                 | 871   | 2777  | 69  | 31                          |
| 20    | Республика Хакасия                         | 976                                  | 556   | 1532  | 64  | 36                          |
| 21    | Республика Чеченская Республика            | 3485                                 | 30  | 3515  | 99  | 1                           |
| 22    | Чувашская Республика                       | 1275                                 | 178,25  | 1453  | 88  | 12                          |
| 23    | Алтайский край                             | 2984                                 | 2901  | 5885  | 51  | 49                          |
| 24    | Забайкальский край                         | 1577                                 | 345   | 1922  | 82  | 18                          |
| 25    | Камчатский край                            | 827                                  | 256   | 1083  | 76  | 24                          |
| 26    | Краснодарский край                         | 6577                                 | 171   | 6748  | 97  | 3                           |
| 27    | Красноярский край                          | 3792                                 | 744   | 4536  | 84  | 16                          |
| 28    | Пермский край                              | 3227                                 | 164   | 3391  | 95  | 5                           |
| 29    | Приморский край                            | 2134                                 | 788   | 2922  | 73  | 27                          |
| 30    | Ставропольский край                        | 3042                                 | 257   | 3299  | 92  | 8                           |
| 31    | Хабаровский край                           | 1962                                 | 864   | 2826  | 69  | 31                          |
| 32    | Алтайская область                          | 1355                                 | 78,75   | 1434  | 95  | 5                           |
| 33    | Архангельская область                      | 1424                                 | 322   | 1746  | 82  | 18                          |
| 34    | Астраханская область                       | 1460                                 | 249   | 1709  | 85  | 15                          |
| 35    | Белгородская область                       | 1478                                 | 817   | 2295  | 64  | 36                          |
| 36    | Брянская область                           | 1439                                 | 409   | 1848  | 78  | 22                          |
| 37    | Владимирская область                       | 1643                                 | 128   | 1771  | 93  | 7                           |
| 38    | Волгоградская область                      | 2843                                 | 526   | 3369  | 84  | 16                          |
| 39    | Вологодская область                        | 2247                                 | 74  | 2321  | 97  | 3                           |
| 40    | Воронежская область                        | 2147                                 | 376   | 2523  | 85  | 15                          |
| 41    | Ивановская область                         | 1544                                 | 210   | 1754  | 88  | 12                          |
| 42    | Иркутская область                          | 3806                                 | 2182  | 5988  | 64  | 36                          |
| 43    | Калiningradская область                    | 1006                                 | 196   | 1202  | 84  | 16                          |
| 44    | Калужская область                          | 1487                                 | 652   | 2139  | 70  | 30                          |
| 45    | Кемеровская область                        | 2940                                 | 908   | 3848  | 76  | 24                          |
| 46    | Кировская область                          | 1721                                 | 316   | 2037  | 84  | 16                          |
| 47    | Костромская область                        | 1329                                 | 126   | 1455  | 91  | 9                           |
| 48    | Курганская область                         | 1365                                 | 423   | 1788  | 76  | 24                          |
| 49    | Курская область                            | 1501                                 | 545   | 2046  | 73  | 27                          |
| 50    | Ленинградская область                      | 2253                                 | 124   | 2387  | 95  | 5                           |
| 51    | Липецкая область                           | 1694                                 | 140   | 1834  | 92  | 8                           |
| 52    | Магаданская область                        | 735                                  | 172   | 907   | 81  | 19                          |
| 53    | Московская область                         | 6363                                 | 3542  | 9905  | 64  | 36                          |
| 54    | Мурманская область                         | 1016                                 | 176   | 1192  | 85  | 15                          |
| 55    | Нижегородская область                      | 4269                                 | 406   | 4675  | 91  | 9                           |
| 56    | Новгородская область                       | 778                                  | 110   | 888   | 88  | 12                          |
| 57    | Новосибирская область                      | 2648                                 | 573,5   | 3222  | 82  | 18                          |
| 58    | Омская область                             | 2683                                 | 670   | 3353  | 80  | 20                          |
| 59    | Орнинбургская область                      | 1850                                 | 315   | 2165  | 85  | 15                          |
| 60    | Орловская область                          | 1289                                 | 221   | 1510  | 85  | 15                          |
| 61    | Пензенская область                         | 1453                                 | 75  | 1528  | 95  | 5                           |
| 62    | Нижегородская область                      | 1159                                 | 100,5   | 1260  | 92  | 8                           |
| 63    | Ростовская область                         | 3242                                 | 257,5   | 3500  | 93  | 7                           |
| 64    | Рязанская область                          | 1687                                 | 389   | 2076  | 81  | 19                          |
| 65    | Самарская область                          | 3901                                 | 398   | 4299  | 91  | 9                           |
| 66    | Саратовская область                        | 2346                                 | 443   | 2789  | 84  | 16                          |
| 67    | Сахарнская область                         | 1472                                 | 65  | 1537  | 96  | 4                           |
| 68    | Свердловская область                       | 5967                                 | 1253  | 7220  | 83  | 17                          |

|       |  |        |       |        |    |      |
|-------|--|--------|-------|--------|----|------|
| 69    | Смоленская область                       | 1638   | 361   | 1999   | 82 | 18   |
| 70    | Тамбовская область                       | 1085   | 100   | 1185   | 92 | 8    |
| 71    | Тверская область                         | 1669   | 483   | 2152   | 78 | 22   |
| 72    | Томская область                          | 1623   | 330   | 1953   | 83 | 16,9 |
| 73    | Тульская область                         | 1047   | 557   | 1604   | 65 | 35   |
| 74    | Тюменская область                        | 2835   | 491   | 3326   | 85 | 15   |
| 75    | Ульяновская область                      | 1267   | 269   | 1536   | 82 | 18   |
| 76    | Челябинская область                      | 2764   | 1674  | 4438   | 62 | 38   |
| 77    | Ярославская область                      | 1920   | 294   | 2214   | 87 | 13   |
| 78    | Москва                                   | 20828  | 1702  | 22530  | 92 | 8    |
| 79    | Санкт-Петербург                          | 8799   | 1330  | 10129  | 87 | 13   |
| 80    | Самарская область                        | 2225   | 22    | 2247   | 99 | 1    |
| 81    | Еврейская автономная область             | 601    | 137   | 738    | 81 | 19   |
| 82    | Ненецкий автономный округ                | 523    | 75,5  | 599    | 87 | 13   |
| 83    | Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 3064   | 354   | 3418   | 90 | 10   |
| 84    | Чукотский автономный округ               | 308    | 110   | 418    | 74 | 26   |
| 85    | Ямало-Ненецкий автономный округ          | 2151   | 289   | 2440   | 88 | 12   |
| ВСЕГО |  | 204930 | 39666 | 244596 | 84 | 16   |



**Фактическая численность муниципальных органов в субъектах Российской Федерации на 1 июля 2018 года**

| № п/п | Наименование субъекта Российской Федерации | Муниципальных служащих | Работников, замещающие должности не являющиеся должностями муниципальной службы | Сумма муниципальных служащих и работников | Соотношение                             |                             |
|-------|--|------------------------|---|---|---|-----------------------------|
|       |  |                        |   |   | Доля муниципальных служащих в сумме (%) | Доля работников в сумме (%) |
| 1     | 2  | 3                      | 4   | 5   | 6                                       | 7                           |
| 1     | Республика Адыгея                          | 1349                   | 392   | 1741                                      | 77                                      | 23                          |
| 2     | Республика Алтай                           | 581,5                  | 723,25  | 1305                                      | 45                                      | 55                          |
| 3     | Республика Башкортостан                    | 7615                   | 3006  | 10621                                     | 72                                      | 28                          |
| 4     | Республика Бурятия                         | 2188                   | 1625  | 3813                                      | 57                                      | 43                          |
| 5     | Республика Дагестан                        | 4370                   | 2273,5  | 6644                                      | 66                                      | 34                          |
| 6     | Республика Ингушетия                       | 504                    | 65  | 569                                       | 89                                      | 11                          |
| 7     | Кабардино-Балкарская Республика            | 1632                   | 1256  | 2888                                      | 57                                      | 43                          |
| 8     | Республика Калмыкия                        | 752                    | 494   | 1246                                      | 60                                      | 40                          |
| 9     | Карачаево-Черкесская Республика            | 1648                   | 609   | 2257                                      | 73                                      | 27                          |
| 10    | Республика Карелия                         | 1288                   | 178   | 1466                                      | 88                                      | 12                          |
| 11    | Республика Коми                            | 1722                   | 2758  | 4480                                      | 38                                      | 62                          |
| 12    | Республика Крым                            | 5168                   | 71  | 5239                                      | 99                                      | 1                           |
| 13    | Республика Мордовия                        | 2224                   | 420   | 2644                                      | 84                                      | 16                          |
| 14    | Республика Марий Эл                        | 1655                   | 528   | 2183                                      | 76                                      | 24                          |
| 15    | Республика Саха (Якутия)                   | 3290                   | 567   | 3857                                      | 85                                      | 15                          |
| 16    | Республика Северная Осетия-Алания          | 1718                   | 214   | 1932                                      | 89                                      | 11                          |
| 17    | Республика Татарстан                       | 6599                   | 937   | 7536                                      | 88                                      | 12                          |
| 18    | Республика Тыва                            | 1111                   | 696   | 1807                                      | 61                                      | 39                          |
| 19    | Удмуртская Республика                      | 3608                   | 1784  | 5392                                      | 67                                      | 33                          |
| 20    | Республика Хакасия                         | 1280                   | 1240  | 2520                                      | 51                                      | 49                          |
| 21    | Чеченская Республика                       | 3018                   | 947   | 3965                                      | 76                                      | 24                          |
| 22    | Чувашская Республика                       | 2409                   | 565   | 2974                                      | 81                                      | 19                          |
| 23    | Алтайский край                             | 5966                   | 4480  | 10446                                     | 57                                      | 43                          |
| 24    | Забайкальский край                         | 2869                   | 287   | 3156                                      | 91                                      | 9                           |
| 25    | Камчатский край                            | 1279                   | 923   | 2202                                      | 58                                      | 42                          |
| 26    | Краснодарский край                         | 12422                  | 1820  | 14242                                     | 87                                      | 13                          |
| 27    | Красноярский край                          | 9563                   | 4002  | 13565                                     | 70                                      | 30                          |
| 28    | Пермский край                              | 8271                   | 2056  | 10327                                     | 80                                      | 20                          |
| 29    | Приморский край                            | 4114                   | 456   | 4570                                      | 90                                      | 10                          |
| 30    | Ставропольский край                        | 7552                   | 2066  | 9618                                      | 79                                      | 21                          |
| 31    | Хабаровский край                           | 4235                   | 1303  | 5538                                      | 76                                      | 24                          |
| 32    | Амурская область                           | 2860                   | 1423,5  | 4284                                      | 67                                      | 33                          |
| 33    | Архангельская область                      | 4056                   | 556   | 4612                                      | 88                                      | 12                          |
| 34    | Астраханская область                       | 1121                   | 1808  | 2929                                      | 38                                      | 62                          |
| 35    | Белгородская область                       | 3683                   | 3374,55   | 7058                                      | 52                                      | 48                          |
| 36    | Брянская область                           | 1848,05                | 2000,42   | 3848                                      | 48                                      | 52                          |
| 37    | Владимирская область                       | 2685                   | 625   | 3310                                      | 81                                      | 19                          |
| 38    | Волгоградская область                      | 6714,45                | 2150,73   | 8865                                      | 76                                      | 24                          |
| 39    | Вологодская область                        | 3149,5                 | 1209,9  | 4359                                      | 72                                      | 28                          |
| 40    | Воронежская область                        | 3368                   | 2170  | 5538                                      | 61                                      | 39                          |
| 41    | Ивановская область                         | 2275                   | 914   | 3189                                      | 71                                      | 29                          |
| 42    | Иркутская область                          | 6867                   | 3947  | 10814                                     | 64                                      | 36                          |
| 43    | Калининградская область                    | 2255                   | 389   | 2644                                      | 85                                      | 15                          |
| 44    | Калужская область                          | 3369                   | 1894  | 5263                                      | 64                                      | 36                          |
| 45    | Кемеровская область                        | 6522                   | 1932  | 8454                                      | 77                                      | 23                          |
| 46    | Кировская область                          | 4176                   | 1661  | 5837                                      | 72                                      | 28                          |
| 47    | Костромская область                        | 1961,4                 | 698,9   | 2660                                      | 74                                      | 26                          |

|              |  |               |               |               |           |           |
|--------------|--|---------------|---------------|---------------|-----------|-----------|
| 48           | Курганская область                       | 2492          | 2827          | 5319          | 47        | 53        |
| 49           | Курская область                          | 3733          | 169           | 3902          | 96        | 4         |
| 50           | Ленинградская область                    | 4795          | 918           | 5713          | 84        | 16        |
| 51           | Липецкая область                         | 2751          | 1555          | 4306          | 64        | 36        |
| 52           | Магаданская область                      | 976           | 355           | 1331          | 73        | 27        |
| 53           | Московская область                       | 7600          | 8037          | 15637         | 49        | 51        |
| 54           | Мурманская область                       | 1823          | 273           | 2096          | 87        | 13        |
| 55           | Нижегородская область                    | 7834          | 2629,15       | 10463         | 75        | 25        |
| 56           | Новгородская область                     | 1680          | 1259          | 2939          | 57        | 43        |
| 57           | Новосибирская область                    | 6311          | 2612          | 8923          | 71        | 29        |
| 58           | Омская область                           | 4519          | 1419          | 5938          | 76        | 24        |
| 59           | Оренбургская область                     | 4868,67       | 1139,5        | 6008          | 81        | 19        |
| 60           | Орловская область                        | 1873          | 1160          | 3033          | 62        | 38        |
| 61           | Пензенская область                       | 3271          | 2101          | 5372          | 61        | 39        |
| 62           | Псковская область                        | 1750          | 969,5         | 2720          | 64        | 36        |
| 63           | Ростовская область                       | 11313         | 7441          | 18754         | 60        | 40        |
| 64           | Рязанская область                        | 3260          | 1794          | 5054          | 65        | 35        |
| 65           | Самарская область                        | 5962          | 1936,35       | 7898          | 75        | 25        |
| 66           | Саратовская область                      | 5419          | 1639          | 7058          | 77        | 23        |
| 67           | Сахалинская область                      | 1836          | 348,5         | 2185          | 84        | 16        |
| 68           | Свердловская область                     | 7390          | 1466          | 8856          | 83        | 16,6      |
| 69           | Смоленская область                       | 2651          | 2318          | 4969          | 53        | 47        |
| 70           | Тамбовская область                       | 2509          | 243,5         | 2753          | 91        | 9         |
| 71           | Тверская область                         | 3248          | 1667          | 4915          | 66        | 34        |
| 72           | Томская область                          | 2746          | 1640          | 4386          | 63        | 37        |
| 73           | Тульская область                         | 2100,81       | 1960,05       | 4061          | 52        | 48        |
| 74           | Тюменская область                        | 3402          | 1577          | 4979          | 68        | 32        |
| 75           | Ульяновская область                      | 1773          | 1269          | 3042          | 58        | 42        |
| 76           | Челябинская область                      | 7309          | 8208,5        | 15518         | 47        | 53        |
| 77           | Ярославская область                      | 3832          | 342           | 4174          | 92        | 8         |
| 78           | Москва                                   | 1716          | 206           | 1922          | 89        | 11        |
| 79           | Санкт-Петербург                          | 2006          | 275           | 2281          | 88        | 12        |
| 80           | Севастополь                              | 141           | 28            | 169           | 83        | 16,6      |
| 81           | Еврейская автономная область             | 648           | 238           | 886           | 73        | 27        |
| 82           | Ненецкий автономный округ                | 114,5         | 262,15        | 377           | 30        | 70        |
| 83           | Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 6245          | 1103          | 7348          | 85        | 15        |
| 84           | Чукотский автономный округ               | 307           | 279           | 586           | 52        | 47,6      |
| 85           | Ямало-Ненецкий автономный округ          | 2963          | 1336,5        | 4300          | 69        | 31        |
| <b>ВСЕГО</b> |  | <b>304079</b> | <b>130496</b> | <b>434575</b> | <b>70</b> | <b>30</b> |