

**ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2019 Л. А. Новикова А. А. Желнинская

*Воронежский институт высоких технологий (Воронеж, Россия)*

*Статья посвящена рассмотрению проблем, связанных с проблемой кадрового обеспечения органов местного самоуправления в Российской Федерации.*

*Ключевые слова: муниципальная служба, кадровый потенциал, управленческие инновации, профессиональная подготовка кадров, знания.*

Эффективность муниципального управления напрямую зависит от компетентности муниципальных служащих и проводимой кадровой политики в муниципальном образовании. Наличие качественных кадровых ресурсов и правильное управление ими, является условием политической, социальной и экономической стабильности граждан, проживающих на территории муниципального образования. По данным Росстата на 1 января 2019 года общее количество муниципальных образований на территории России составило 21945 [13]. Учитывая огромную численность муниципальных образований, в России всегда остро стояла проблема надлежащего кадрового обеспечения муниципалитетов. Статьей 72 Конституции РФ определено, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

В соответствии с данным конституционным принципом вопросы кадровой политики органов местного самоуправления регламентируются сразу на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Основными документами, регламентирующими деятельность органов местного самоуправления на федеральном уровне, являются: Конституция РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ № 131-ФЗ), Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» (далее – ФЗ № 25-ФЗ) и Трудовой Кодекс РФ (далее – ТК РФ). Федеральное законодательство

во формирует основы и принципы организации местного самоуправления на местах, создает правовую базу, опираясь на которую, регионы и муниципалитеты могут создавать собственную кадровую политику, учитывая нужды и особенности конкретной местности. Например, федеральное законодательство устанавливает общие требования к кандидатам на муниципальную службу и минимальный перечень документов, которые необходимо предоставить каждому гражданину при поступлении на муниципальную службу. Однако при этом органы местного самоуправления, в соответствии со ст. 53 ФЗ № 131-ФЗ, самостоятельно устанавливают размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, что дает муниципалитетам большую свободу при формировании фонда оплаты труда, а также позволяет учитывать средний уровень доходов в регионе при установлении заработной платы. На региональном уровне кадровая политика регулируется путем принятия законов субъектов, так или иначе регулирующих вопросы муниципальной службы и кадровой политики. Например, в Воронежской области действует Закон области от 15.07.1996 № 50-з «О муниципальной службе в Воронежской области».

Также субъекты РФ принимают типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы, которые дополняют и развивают требования, установленные федеральным законодательством. Хотя к кандидатам на замещение должностей в муниципалитетах применяются дополнительные квалификационные

---

Желнинская Анна Анатольевна – Воронежский институт высоких технологий, студент магистратуры.  
Новикова Людмила Алексеевна – Воронежский институт высоких технологий, к. т. н., доцент, novikova.lyuda2013@yandex.ru.

требования, многие авторы отмечают, что принципиальных различий между муниципальной службой и любым другим видам трудовой деятельности не существует [5]. Что поднимает вопрос о целесообразности некоторых региональных и федеральных требований к потенциальным кандидатам. Например, региональные законодательные акты чаще всего устанавливают минимальные сроки для присвоения следующего классного чина минимального службы. Конечно, опыт работы на должностях муниципальной службы является хорошим критерием профессионализма работника, но, по мнению автора, он не должен быть главенствующим. При этом требования к минимальному стажу служащего часто являются единственными четко прописанными в региональных законах критериями для повышения муниципального служащего в должности. Остальные основания для продвижения по службе часто остаются на усмотрении главы муниципального образования и/или непосредственного нанимателя муниципального служащего. Подобная ситуация, с одной стороны, не позволяет молодым высококвалифицированным специалистам быстро продвигаться по карьерной лестнице, а с другой стороны, даже опытные и хорошо зарекомендовавшие себя служащие оказываются лишены каких-либо четких гарантий своего дальнейшего продвижения по службе. Теоретически, данную проблему, а также проблему выявления некомпетентных работников, не соответствующих занимаемым должностям, должна решать процедура аттестации муниципальных служащих. Данная процедура предусмотрена ст. 18 ФЗ № 25-ФЗ и, в соответствии с конституционным принципом разделения полномочий в области местного самоуправления, дополнительно конкретизируется законами субъектов.

По смыслу законодательства во время аттестации проверяются профессиональные качества муниципальных служащих, их профессиональное соответствие занимаемой должности. Аттестация муниципального служащего по общему правилу должна проводиться один раз в три года, при этом аттестации не подлежат муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы менее одного года; достигшие возраста 60 лет; беременные женщины; служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, а также замещающие должности муници-

пальной службы на основании срочного трудового договора (контракта). По итогам аттестации специальная аттестационная комиссия принимает решение о соответствии или несоответствии муниципального служащего занимаемой должности, а также дает рекомендации о поощрении отдельных служащих, в том числе путем повышения их в должности. Соглашаясь с необходимостью регулярной проверки знаний и навыков муниципальных служащих, автор не может не отметить, что сама по себе процедура аттестации остается слабо регламентированной. Конкретный порядок и форма проведения аттестации устанавливаются типовыми положениями о проведении аттестации муниципальных служащих, принимаемыми субъектами РФ. На практике подобные положения редко содержат конкретные критерии и способы оценки навыков муниципальных служащих. Например, типовое положение об аттестации муниципальных служащих в Воронежской области содержит лишь общие указания на то, что аттестационная комиссия должна учитывать «результаты исполнения муниципальным служащим должностной инструкции, профессиональные знания и опыт работы муниципального служащего», а обсуждение профессиональных и личностных качеств муниципального служащего применительно к его профессиональной служебной деятельности «должно быть объективным и доброжелательным».

Подобный подход приводит к слишком большой степени личного усмотрения членов аттестационной комиссии, слишком большое значение приобретает отзыв непосредственного руководителя служащего, проходящего аттестацию. При подобном подходе к процедуре аттестации муниципальных служащих, не вызывает удивления тот факт, что некоторые авторы находят процедуру аттестации формальной, не позволяющей объективно и всесторонне оценить опыт навыки муниципальных служащих [6]. Не удается решить вышеназванные проблемы и путем принятия подзаконных нормативных актов на местном уровне и уставов конкретных муниципальных образований. Ранее действовавший Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относил «регулирование основ муниципальной службы» к ведению РФ (ч. 17 ст. 4 ФЗ-154). При этом правовую регламентацию муниципальной службы, включающую требования к долж-

ностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой закон передавал на уровень устава муниципального образования, который должен был соответствовать региональному и федеральному законодательству (ч. 2 ст. 21 ФЗ-154). Теперь Федеральный закон № 131-ФЗ установление «прав, обязанностей и ответственности» муниципальных служащих относит к полномочиям федеральных органов государственной власти (ч. 1 ст. 5 ФЗ-131), которые дополнительно регулируются актами субъектов Российской Федерации. В итоге органы местного самоуправления часто оказываются «связаны» обязательными требованиями законов РФ и субъекта и обязаны применять в своей деятельности многочисленные типовые положения и уставы. Помимо недостаточного нормативного регулирования кадровой политики органов местного самоуправления, нельзя не отметить отсутствие отлаженной системы подготовки профессиональных кадров в целом по стране. Имеющиеся учебные заведения не справляются с задачей массовой подготовки квалифицированных специалистов, а действующие программы образования редко оказываются разработанными специально для подготовки кадров именно для системы органов местного самоуправления.

Для эффективного выполнения своих должностных обязанностей в контексте федеральной и региональной социально-экономической повестки муниципальным служащим нужна не только хорошая профессиональная подготовка, но и получение дополнительных специальных знаний и постоянное повышение своей квалификации. По мнению автора, на сегодняшний день в России существует недостаточное количество не только учебных заведений по подготовке муниципальных кадров, но и центров повышения квалификации уже действующих служащих. Все вышеперечисленные факторы приводят целому ряду институционально-правовых проблем кадрового обеспечения органов местного самоуправления, кратко охарактеризовать которые можно следующим образом: слабая развитость институтов подготовки кадров, малочисленность специализированных направлений программ высшего профессионального образования по подготовке муниципальных служащих; недостаточная развитость институтов повышения квалификации, недостаточная регламентированность процедуры

профессиональной аттестации муниципальных служащих, формальный характер её проведения; как следствие из предыдущего пункта — не своевременное предоставление сведений о доходах, расходах и имуществе муниципальных служащих, сокрытие этой информации; отсутствие федеральных и региональных центров аттестации и повышения квалификации; отсутствие реальных полномочий муниципалитетов по регулированию своей деятельности и кадровой политики. Для решения данных проблем автор статьи хотела бы предложить несколько общих направлений работы по улучшению кадрового обеспечения органов местного самоуправления. Так, по мнению Ю. В. Астахова для улучшения кадровой ситуации в органах местного самоуправления необходимо создание технологии качественного отбора подготовки и расстановки кадров, организацию переподготовки и повышения квалификации тех, кто уже работает в органах местного самоуправления [7]. Соглашаясь с мнением Ю. В. Астахова и развивая его мысль, автор считает необходимым, приложить максимальные усилия по созданию единой системы подготовки и переподготовки кадров как на федеральном, так и на региональном уровне. Имеющуюся систему повышения квалификации и переподготовки кадров необходимо совершенствовать, избавляясь от формального подхода к данной деятельности и персонифицируя учебный процесс.

Дополнением к этой системе могли бы стать единые центры проведения аттестации муниципальных служащих на региональном уровне с подробными научно-методическими регламентами проведения аттестации, разработанными с учетом мнения научного сообщества и действующих сотрудников муниципальной службы. Органы местного самоуправления, а вместе с ними и их подход к формированию кадровой системы, изменяются под воздействием мнимогады социально-политических факторов. Учитывая размеры Российской Федерации, многообразие культур и народов, её населяющих, решение кадровых вопросов органов местного самоуправления возможно лишь путем предоставления обширных полномочий на местном уровне, нормативное регулирование на уровне регионов или всей Российской Федерации в целом просто не в состоянии учесть все местные особенности и порой приводит к нарушению прав граждан на местное самоуправление. В завершение

статьи, автор считает необходимым отметить, что общее состояние кадровой политики органов местного самоуправления, несмотря на целый ряд существенных проблем, все же постоянно повышается. Федеральное законодательство дополняется новыми нормами и требованиями, в след за которыми принимаются соответствующие поправки в законы субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день, органы местного самоуправления укомплектованы практически на 100 % и достаточно эффективно исполняют свои функции.

Перечисленные в настоящей статье проблемы и пути их решения свидетельствуют не плачевном состоянии института местного самоуправления в России, а всего лишь ещё раз показывают, что развитие местного самоуправления является сложным и долгим процессом, который вряд ли удастся завершить — пока Российская Федерация и российское общество развиваются и изменяются, будет меняться и система местного самоуправления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.09.2018). Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.09.2018).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.09.2018).
3. Трудовой Кодекс Российской Федерации // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.09.2018).
4. Ершова, Е. А. Правовая природа служебных отношений: вопросы теории и практики / Е. А. Ершова // Трудовое право. – 2006. – № 5. – С. 3-10 Аминов С. Н. Аттестация муниципальных служащих // Экономика и социум. – 2016. – № 6 (25). – С. 539-542.
5. Астахов, Ю. В. Состояние и перспективы развития кадровой работы в системе муниципальной службы (Белгородский опыт) / Ю. В. Астахов // Омский научный вестник. – 2007. – № 6-62. – С. 59-62.
6. Кайль, Я. Я. Проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления и пути их решения / Я. Я. Кайль, В. С. Епинина // Кадры и управление. – 2014. – № 10. – С. 28-36.
7. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2019 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/bd\\_munst/1-adm\\_2018.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/1-adm_2018.xls) (дата обращения: 21.09.2019).

## PROBLEMS OF PERSONNEL SUPPORT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

© 2019 A. A. Zhelninskaya, L. A. Novikova

*Voronezh Institute of High Technologies (Voronezh, Russia)*

*The article is devoted to the consideration of problems related to the problem of staffing of local self-government bodies in the Russian Federation.*

*Keywords: municipal service, human resources, management innovation, professional training, knowledge.*