



Спиридонов Кирилл Валерьевич
Уфимский университет науки и технологий
Институт права
Россия, Уфа
Qwernm2012@yandex.ru
Spiridonov Kirill
Ufa University of Science and Technology
Institute of Law
Russia, Ufa

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация: автор статьи рассматривает проблемы, которые связаны с управлением кадрами муниципальной службы. От квалификации муниципальных служащих напрямую зависит качество жизни лиц, проживающих в муниципальном образовании. В статье рассматриваются 3 проблемы: проблема установления дополнительных требований к кандидатам на должность муниципальных служащих, проблема подготовки муниципальных служащих и их переподготовки, проблема мониторинга удовлетворенности муниципальных служащих в рабочей атмосфере.

Ключевые слова: муниципальные служащие, муниципалитет, кадры муниципальной службы, проблемы муниципальных служащих, управление.

SOME PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE THE PERSONNEL MANAGEMENT SYSTEM OF MUNICIPAL SERVICES

Annotation: the author of the article examines the problems that are associated with personnel management in the municipal service. The quality of life of people living in



a municipality directly depends on the qualifications of municipal employees. The article discusses 3 problems: the problem of establishing additional requirements for candidates for the position of municipal employees, the problem of training municipal employees and their retraining, the problem of monitoring the satisfaction of municipal employees in the working atmosphere.

Key words: municipal employees, municipality, personnel of municipal service, problems of municipal employees, management.

Российское законодательство исходит из того, что граждане имеют равное право на доступ к муниципальной службе, поэтому любой гражданин России при желании может стать муниципальным служащим и приносить пользу обществу, решая вопросы и проблемы местного значения. Интересным является то, что Конституция Российской Федерации не упоминает о равном доступе к муниципальной службе, а упоминает только о равном доступе к гражданской службе (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ [1]). В то же время ст. 34 Конституции Республики Башкортостан [2] упоминает о равном доступе и к гражданской, и к муниципальной службе, что с точки зрения юридической техники является наиболее верным приемом, так как законодательство не отождествляет гражданскую и муниципальную службы.

Качественное выполнение муниципалитетом возложенных на него функций возможно только в случае нахождения в его составе высококвалифицированных и ответственных специалистов. Логичная, выверенная, структурированная система управления оказывает колоссальное влияние на успешную работу института государственной и муниципальной власти. Крепкое и сильное государство, его развитие и реализация, стоящих перед государством задач, держатся на работе органов власти, в частности, работниках местного самоуправления.



Сформировать состав высококвалифицированных ответственных сотрудников на муниципальную службу является большой проблемой для современной системы управления. Тому есть множество причин – это и необходимость в совершенствовании системы отбора, более детальный подход к использованию механизмов подбора персонала, текучесть кадров, плохое финансирование, неверная расстановка и продвижение специалистов и другие – все это обуславливает актуальность выбранной нами темы. Стоит отметить, что ранее мы обращались к данной проблеме, а данная статья является продолжением более ранней публикации [3].

Российская действительность такова на данный момент, что в области образования кадровой системы имеется немало проблем. Не способствуют прогрессу в данной области:

- сокращение специалистов в сфере управления, что часто обуславливает регресс результативности государственного аппарата;
- высокий уровень бюрократизма;

Кадровый состав муниципальной службы состоит из муниципальных служащих, то есть лиц, непосредственно выполняющих рабочую функцию в муниципальном образовании; а также кадрового резерва муниципальной службы.

Возможность формирования кадрового резерва муниципальной службы установлена в ст. 33 ФЗ «О муниципальной службе в РФ» [4]. На федеральном уровне не дается каких-то общих положений касательно общих условий организации данного вида кадровых технологий и устанавливается, что муниципалитеты самостоятельно решают вопрос формирования кадрового резерва и принимают соответствующие нормативные правовые акты. Несмотря на то, что федеральный законодатель сформулировал норму о кадровом резерве таким образом, что субъектам федерации не разрешается напрямую регулировать вопросы формирования кадрового состава, некоторые субъекты



федерации устанавливают общие положения относительно кадровой политики муниципальных органов. Так, в Республике Башкортостан принят Указ Президента Республики Башкортостан «О концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан» [5].

Рассмотрим проблемы муниципальных служащих и муниципальной службы. При работе с кадровым составом проблемы можно выявить в следующих областях:

1. Установление требований к муниципальным служащим и проведение конкурса для замещения должности муниципальной службы.

Требования к претендующим муниципальным служащим, устанавливаются ст. 16 ФЗ «О муниципальной службе в РФ»: гражданство Российской Федерации, достижение возраста совершеннолетия, знание русского языка, соответствие квалификационным требованиям и отсутствие обстоятельств, исключающих возможность быть принятым на государственную службу.

В соответствии со ст. 9 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», федеральный законодатель предъявляет квалификационные требования к уровню профессионального образования и стажу муниципальной службы или работы. Муниципальными правовыми актами квалификационные требования могут быть изменены или дополнены.

Серьезной проблемой является то, что муниципальные образования редко устанавливают дополнительные требования к кандидатам на замещение муниципальной службы, ограничиваясь требованиями, которые ввел федеральный законодатель. С одной стороны, это обуславливается отсутствием четкого понимания на местах, какие дополнительные требования вводить для кандидатов – дополнительные требования трудно предусмотреть, с другой –



опасением муниципалитетов неверно установить желаемое требование к кандидату. Рассмотрим судебную практику.

С позиции Верховного суда Российской Федерации [6] установление дополнительных требований является полностью законным и обоснованным, так как это прямо предусмотрено федеральным законодательством и отвечает интересам конкретного муниципалитета, если это не противоречит федеральному и региональному законодательству. Конституционный суд в Постановлении № 19-П [7] отметил, что при осуществлении правового регулирования трудовых отношений допустимо устанавливать специальные правила, касающиеся условий замещения отдельных должностей и оснований освобождения от должности, если эти различия являются объективно оправданными. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 111 «Относительно дискриминации в области труда и занятий» [8], установление специфических требований к специфической работе не считаются дискриминацией.

Однако не все так однозначно. Например, установление к муниципальным служащим требования о владении государственным языком, на котором располагается муниципалитет, является ограничением в поступлении на муниципальную службу, что может быть установлено только федеральным законодателем, поэтому недопустимо в муниципальных правовых актах – это отмечено в Определении Верховного Суда Российской Федерации № 74-Г08-23 [9] и в доктрине отмечается, что оно имеет прецедентное значение [10] (несмотря на то, что в законе имеется схожее требование к, например, к Главе Республики – ст. 1 и ст. 86 Конституции Республики Башкортостан).

Неоднозначным выглядит и решение Верховного суда о том, что требование о наличии хорошего отзыва с предыдущего места работы является квалификационным признаком [11] - квалификационный признак, должен отражать объективные требования к кандидату. В данном случае – хороший



отзыв не гарантирует объективности и является субъективным мнением отдельного человека.

Среди дополнительных требований, которые могут быть установлены муниципалитетами, можно отметить знание иностранных языков (в первую очередь английского) – так как научные работы по проблемам муниципального права и изложение иностранного опыта во многом доступны на английском языке; знание компьютера и отдельных программ; определение средней оценки диплома и т.д.

Второй проблемой в этом вопросе является проведение конкурса. Для исключения субъективности для оценки кандидатов на замещение муниципальной должности необходимо привлекать внешних консультантов – это обеспечит прозрачность процедуры и назначение на должности наиболее подходящих лиц.

Таким образом, муниципалитеты не пользуются своим правом на установление дополнительных требований к кандидатам на замещение должностей муниципальной службы, что на наш взгляд, неверно. Кроме того, судебная практика в основном поддерживает решения муниципалитетов о введении дополнительных требований (на наш взгляд, установление требований к кандидатам субъективного характера необходимо исключить), однако в некоторых случаях может признать установленные требования незаконными. Таким образом, для разрешения данного вопроса муниципалитетам необходимо более активно устанавливать требования к кандидатам – это обеспечит интересы населения муниципального образования и в теории обогатит немногочисленную на данный момент судебную практику касательно установления требований к кандидатам.

2. Меры, направленные на образование и повышение квалификации муниципальных служащих.



Муниципальный служащий в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О муниципальной службе» обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для эффективного исполнения своих обязанностей. Системной проблемой в этом случае является отсутствие в федеральном законодательстве и редкое установление на местном уровне норм о периодичности прохождения муниципальными служащими образовательных программ повышения квалификации – во многом это связано с обязанностью финансирования таких курсов за счет муниципального бюджета, который в большинстве случаев является дефицитным.

Такое положение дел в некоторых случаях приводит к тому, что муниципальный служащий перестает соответствовать требованиям, предъявляемым к современным специалистам, именно поэтому введена обязанность раз в три года проводить аттестацию муниципальных служащих в соответствии со ст. 18 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», что отвечает международному опыту. В то же время, в западных странах, в частности, в Швейцарии, сдают профессиональный экзамен для продвижения по карьерной лестнице [12, с. 79], что отсутствует в России. Введение дополнительного экзамена для повышения по службе, на наш взгляд, увеличат качество управления и оказания муниципальных услуг.

Важный опыт образования может быть заимствован из проводимых органами государственной власти школ резерва.

Кадровая политика Президента РФ успешно реализуется в рамках работы Высшей школы государственного управления («школе губернаторов»). Из нее в государственное управление приходят люди не только на гражданские позиции, но в силовой блок. Практика показала эффективность подобной площадки кадрового заполнения руководящих должностей [13, с. 95].

Схожие проекты имеются на уровне субъектов России. Можно привести пример Курской области, которая проводит организацию обучения финалистов



проекта «Губернаторская тысяча» в рамках школы кадрового резерва «Управленец XXI века». Указанная школа направлена на выявление потенциально талантливой молодежи, подготовки их к муниципальной и государственной службе. Данный проект проводится совместно с высшими и средне-специальными учебными заведениями, потому позволяет в том числе повысить квалификацию действующего состава муниципальных служащих [14, с. 251].

Нужно сказать, что регионы не очень активно подключаются к идее проведения подобных школ – однако, это повышает интерес к государственной и муниципальной службе, информирует о деятельности муниципальных и государственных органов, что в конечном итоге приводит к увеличению числа желающих поступить на муниципальную службу.

Стоит отметить, что реализация подобных проектов муниципалитетами возможна, но часто неподъемна с точки зрения бюджета и в любом случае будет наименее эффективна, чем реализация этого же проекта в рамках субъекта или объединения муниципальных образований.

Метод школы направлен на пополнение резерва развития.

Для повышения компетенции резерва функционирования возможным кажется перенять опыт США, направленный на приобретение практических навыков не только в своем отделе, но во всем муниципальном образовании – это позволит понять механизм взаимодействия разных отделов и муниципального образования в целом, что важно для будущих руководителей [15, с. 39]. В России систему стажировок для кадрового резерва применяют нечасто.

В настоящее время подготовка муниципальных служащих кадрового резерва осуществляется двумя способами: классический способ – подготовка служащего для замещения конкретной муниципальной должности; инновационный способ (система управления способностями) – предполагает определение компетентных и потенциальных муниципальных работников, и их



развитие на рабочем месте без отрыва от процесса. В российских муниципальных органах управления чаще используется первый способ, потому что он проще и дешевле. Второй способ подразумевает сложную процедуру организационной диагностики и прогнозирования развития служащего, муниципальной администрации, что приводит к дополнительным расходам [15, с. 41].

3. Отсутствие мониторинга удовлетворенности муниципальных служащих своим положением.

В муниципальных образованиях и на государственном уровне не проводится мониторинг удовлетворенности служащих своим положением. Данный факт порождает проблемы в исполнении работниками своих обязанностей, что снижает эффективность работы. Некоторые проблемы. Например, низкая оплата труда, трудно разрешить главе муниципального образования, однако текущие проблемы могут быть решены на местах. Статистика удовлетворенности муниципальных служащих рабочим местом, зарплатой и т.п. позволит не только решать отдельно стоящие вопросы, но и определить направление государственной политики в области поддержки служащих муниципальных образований для повышения качества муниципальных услуг.

Для решения этой проблемы в рамках России можно начать проводить официальные опросы муниципальных служащих, получать от них обратную связь.

Таким образом, муниципальные образования не используют предоставленную им возможность устанавливать дополнительные квалификационные требования к кандидатам на муниципальную службу. Вместе с тем, проблема состоит в недостаточной судебной практике и высоких рисках, что установленные муниципалитетом требования будут признаны незаконными. Мы видим решение данной проблемы в большей судебной проработке данных



вопросов – чем больше споров будет проходить через суды, тем более проработанной будет система того, какие дополнительные требования устанавливать допустимо, а какие нет. Муниципалитеты в России из-за недостаточности бюджета не соответствуют ведущему иностранному опыту, который направлен на постоянное совершенствование знаний и навыков муниципальных служащих: устанавливаются не только институты, направленные на подготовку кадров, но и на переподготовку и совершенствование навыков при переходе на более высокие должности. В России появляются подобные институты на уровне субъектов и остается надеяться, что в будущем подобный опыт распространится и на муниципальные образования. Третьей проблемой, которую мы подняли в нашей работе, является отсутствие мониторинга удовлетворенности работой муниципальных служащих: это не позволяет вовремя устранить проблемы и определить направления развития, которые позволяют муниципальным служащим более эффективно служить обществу. На наш взгляд, стоит ввести подобный мониторинг, а часть проблем возможно устранить даже на уровне муниципального образования.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 15.12.2023).
2. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/15 (с посл. изм. и доп. от 1 октября 2021 г. № 441-з) // Республика Башкортостан. 2002. № 236-237(25216-25217).



3. Спиридонов К.В. Проблемы и пути совершенствования системы управления кадрами на муниципальной службе // Вопросы российской юстиции. 2023. № 24. С. 67-75.

4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 10 июля 2023 г. № 286-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL:<http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 15.12.2023).

5. Указ Президента Республики Башкортостан от 02 октября 2012 г. № УП-378 «О концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/935124002> (дата обращения: 15.12.2023).

6. Определение Верховного Суда РФ от 02 августа 2006 г. № 33-Г06-12 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 1999 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // Российская газета. 2000. № 18.

8. Конвенция № 111 Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» (принята в г. Женеве 25 июня 1958 г. на 42-ой сессии Генеральной конференции МОТ) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.12.2023).

9. Определение Верховного Суда РФ от 09.04.2008 N 74-Г08-23 «Об отмене решения Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 22 января 2008 г. и удовлетворении заявления о признании недействующей части 1 статьи 13 Закона



Республики Саха (Якутия) «О муниципальной службе в Республике Саха (Якутия)» от 11 июля 2007 г. в части слов «владеющие государственными языками Республики Саха (Якутия)» [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Осипова И.Н., Беляев М.А., Колесников А.В., Макаров А.О., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный). 2016. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Определение Верховного Суда РФ от 02 августа 2006 г. № 33-Г06-12 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Григоренко А.М. Система отбора на муниципальную службу // Экономика и управление: теория, методология, практика. Сборник материалов XV международной научно-практической конференции. Уфа, 2020. С.77-80.

13. Гавришев М.В. Проблемы подготовки муниципальных служащих // Теория и практика эффективности государственного и муниципального управления. Сборник научных статей 2-й всероссийской конференции / под. ред. О.В. Михайловой. Курск, 2020. С. 94-97

14. Пасовец Ю.М. Образовательно-профессиональна подготовка специалистов в процессе формирования резерва управленческих кадров: региональный опыт // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 2. С. 247-257.

15. Захарова А.В. Муниципальное управление в России и США: опыт сравнительного анализа // Вестник Поволжского института управления. 2010. № 1. С. 39-44.