



СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. А. Шумаева^а, А. В. Кретьова^б

^а ГОУ ВПО «Донецкий национальный технический университет»,
58, ул. Артема, г. Донецк, ДНР, 83001.

^б ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики»,
163а, ул. Челюскинцев, г. Донецк, ДНР, 83001.
E-mail: manage_nasa@mail.ru

Получена 30 мая 2017; принята 23 июня 2017.

Аннотация. В статье раскрыты взгляды ученых Российской Федерации на проблему кадрового обеспечения органом государственной и муниципальной власти: Г. Атаманчука, С. Авакьяна, Г. Барабашева, Ю. Васютину, О. Кутафину. Также приведены особенности формирования кадрового обеспечения местного самоуправления стран Европейского Союза, Республики Беларусь, Республики Казахстан. Исследованы проблемы кадрового обеспечения органов местного самоуправления Российской Федерации, среди которых выделены: дефицит профессиональных кадров органов местного самоуправления; отсутствие престижности службы среди молодежи. Отмечено, что эти проблемы присущи органам местного самоуправления г. Донецка и г. Макеевки. На основании российских исследований предложены пути совершенствования кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, кадровое обеспечение, кадры, престижность, проблемы кадрового обеспечения.

СУЧАСНИЙ СТАН КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

О. О. Шумаева^а, А. В. Кретьова^б

^а ДОНУ ВПО «Донецкий национальный технический университет»,
58, вул. Артема, м. Донецьк, ДНР, 83001.

^б ДОНУ ВПО «Донецька академія управління і державної служби
при Главі Донецької Народної Республіки»,
163а, вул. Челюскінців, м. Донецьк, ДНР, 83001.
E-mail: manage_nasa@mail.ru

Отримана 30 травня 2017; принята 23 червня 2017.

Анотація. У статті розкрито погляди вчених Російської Федерації на проблему кадрового забезпечення органом державної і муніципальної влади: Г. Атаманчука, С. Авак'яна, Г. Барабашева, Ю. Васютіна, О. Кутафіна. Також наведені особливості формування кадрового забезпечення місцевого самоврядування країн Європейського Союзу, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан. Досліджено проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування Російської Федерації, серед яких виділено: дефіцит професійних кадрів органів місцевого самоврядування; відсутність престижності служби серед молоді. Відзначено, що ці проблеми притаманні органам місцевого самоврядування м. Донецька і м. Макіївки. На основі російських досліджень запропоновано шляхи вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, кадрові забезпечення, кадри, престижність, проблеми кадрового забезпечення.

CURRENT STATE OF PERSONNEL SUPPORT OF LOCAL GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Elena Shumaeva^a, Alina Kretova^b

^a Donetsk National Technical University,
58, Artema Str., Donetsk, DPR, 83001.

^b Donetsk State Academy of Management and Public service
under the head of Donetsk of the People's Republic,
163a, Chelyuskintsev Str., Donetsk, DPR, 83001.

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Received 30 May 2017; accepted 23 June 2017.

Abstract. In the article the views of scientists of the Russian Federation on the problem of staffing by the state and municipal authorities are revealed: they are G. Atamanchuk, S. Avakyan, G. Barabashev, J. Vasyutin, O. Kutafin. The features of formation of personnel maintenance of local government of the countries of the European Union, Republic Belarus, Republic Kazakhstan are also resulted. The problems of staffing of local government bodies of the Russian Federation are examined, among them we can see a shortage of professional cadres of local self-government bodies; lack of prestige of service among young people. It is noted that these problems are inherent in the local government of Donetsk and Makeyevka. On the basis of Russian research, ways of improving the staffing of local government bodies are proposed.

Key words: local self-government, personnel support, cadres, prestige, personnel supply problems.

Постановка проблемы

Кадровое обеспечение местного самоуправления – это актуальный вопрос муниципального управления, который должен решаться на государственном уровне на основе принципов законности, единоначалия, гласности, коллегиальности и комплексности.

Во многих странах мира этому вопросу уделяется большое внимание, так в странах Европейского Союза местное самоуправление действует в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления, в которой говорится, что для обеспечения эффективности управления местные власти могут приспосабливать свои внутренние организационные структуры к потребностям территории [1].

В Республике Беларусь действует двухуровневая модель местной власти: представительная и исполнительная, что влияет на особенности формирования кадрового обеспечения органов местного самоуправления.

Кадровое обеспечение государственной службы Республики Казахстан нацелено на создание профессионального государственного аппарата. На уровне государственного органа она реализуется в форме управления персоналом и представляет собой общее видение кадровой

работы по сохранению, укреплению и развитию кадрового потенциала, а также по созданию профессионального и высокопроизводительного сплоченного коллектива государственного органа, способного своевременно реагировать на внешние вызовы с учетом стратегии государства.

В Российской Федерации кадровое обеспечение местного самоуправления формируется под влиянием нормативно-законодательной базы, стратегий развития муниципальной службы различных субъектов Российской Федерации, всевозможных проектов, которые реализовывает Всероссийский Совет местного самоуправления.

Все вышесказанное говорит об актуальности темы данной статьи, целью которой будет изучение состояния кадрового обеспечения местного самоуправления Российской Федерации для совершенствования процесса кадрового обеспечения органов местной власти г. Донецка и г. Макеевки.

Изложение основного материала

В Российской Федерации вопросами местного самоуправления занимались исследователи Г. Атаманчук, С. Авакьян, Г. Барабашев, Ю. Васютин, О. Кутафин.

Г. Атаманчук представляет местное самоуправление как пограничное явление между государством и обществом, которое соединяет в себе общественные формы и властные полномочия [2].

Российский профессор С. Авакьян в своих трудах справедливо отмечает, что состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависит от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу [3].

Исследования Г. Барабашева посвящены становлению института местного самоуправления в России, не случайно он являлся одним из авторов Законов СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990), Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991).

По мнению ученого, местное самоуправление призвано обеспечивать свободу и права населения, оно должно выступать в качестве баланса по отношению к унифицирующим и подавляющим устремлениям центра. Местное самоуправление – независимое основание общественной жизни, оно, по своей сути, та опора, которая обеспечивает реализацию интересов проживающих на компактных территориях граждан в противовес сильной абстракции «общественного интереса в целом», чьим выразителем выступает государство. По существу, местное самоуправление является управленческой преградой на пути обезличивания и тоталитаризма, выполняя свою роль наряду с другими преградами несвободы: информационной (свободой открытого общения) и экономической (свободой производства и перемещения товаров и услуг) [4].

Ю. Васютин рассматривает природу местного самоуправления в России на основе опыта зарубежных стран. Автор применяет креативный подход в развитии и применении общественно-политического опыта зарубежных стран в различных аспектах модернизации страны. Это предполагает формирование и творческое отношение к анализу и развитию общественно-политического опыта, создание принципиально новых идей, отклонение от традиционных схем и решение проблем местного самоуправления новыми способами [5].

О. Кутафин посвятил изучению этого вопроса более 20 лет, он начал свои исследования еще в 1982 году, когда сам термин «местное само-

управление» только начал появляться в работах советских ученых. Исследуя конституционные нормы о местном самоуправлении, О. Е. Кутафин неоднократно подчеркивал, что «в демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления в Российской Федерации, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций» [6].

Как известно, местное самоуправление проявляется в различных организационных формах, которые образуют систему городской, районной или сельской власти. Власть обеспечивает решение вопросов существования общности, которая выбрала эту власть. О. Кутафин предлагает выделить три группы организационных форм, а именно:

- 1) формы непосредственного осуществления местного самоуправления;
- 2) органы местного самоуправления и должностные лица;
- 3) формы участия населения определенной территории (общественности) в местном самоуправлении.

Главную роль в местном самоуправлении играют именно органы местного самоуправления. О. Кутафин подчеркивает: «Между всеми организационными формами местного самоуправления существует тесная организационно-правовая связь. Так, органы местного самоуправления – один из основных элементов системы местного самоуправления – избираются непосредственно населением или образуются представительным органом муниципального образования, формируемым населением муниципального образования» [7, с. 138].

В современной России модель местного самоуправления представляет собой эффективно работающую систему, которая отвечает требованиям демократического общества и включает элементы англосаксонской и континентальной модели с учетом национальных особенностей.

Кадровое обеспечение местного самоуправления Российской Федерации регламентируется законодательными актами, среди которых основными являются Конституция РФ [8], Закон РФ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» [9], Законом РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [10].

Согласно законодательной базе кадровое обеспечение местного самоуправления Российской Федерации основывается на принципах: приоритетности прав и свобод граждан, равенства доступа к работе в органах местного самоуправления граждан, профессионализма, стабильности, открытости и др.

Однако, несмотря на наличие развитой нормативно-правовой базы, кадровое обеспечение местного самоуправления Российской Федерации имеет ряд проблем, связанных с некоторыми особенностями развития, но эти проблемы решаются на основе использования современных технологий органов публичной власти, что необходимо взять на вооружение и внедрить в практику работы органов местного самоуправления г. Донецка и г. Макеевки.

Рассмотрим данные проблемы и методы их решения более подробно.

В 2013 году Всероссийский Совет местного самоуправления [11] путем анкетирования провел исследование, посвященное анализу кадрового потенциала органов местного самоуправления. Это исследование показало наличие дефицита профессиональных кадров органов местного самоуправления при наличии полного укомплектования штата сотрудников.

Согласно исследованию, менее 15 % действующих муниципальных служащих получили образование по направлению «государственное и муниципальное управление».

Остальные 85 % должностей занимают служащие, имеющие высшее образование в облас-

ти экономики, права, социологии, педагогики и других отраслей, весьма далеких от государственного и муниципального управления.

Существенной проблемой кадрового обеспечения местного самоуправления является отсутствие престижности службы среди молодежи, связанной с наличием бюрократичности в работе муниципального служащего, непрерывным документооборотом, низкой зарплатой и неблагоприятными условиями труда. Все это отпугивает высокопрофессиональные с хорошим потенциалом кадры от работы в органах местного самоуправления. Все эти проблемы актуальны для работы органов местного самоуправления г. Донецка и г. Макеевки, а также других городов, которые до 2014 года, входили в состав Донецкой области.

Для совершенствования кадрового обеспечения органов местного самоуправления Российской Федерации, российские ученые предлагают следующие действия:

- внедрение передовых программ и методик через образовательные программы, курсы, семинары, тренинги, стажировки, которые включали бы теоретические вопросы и практические навыки работы муниципальных органов власти;
- содействовать работе муниципалитетов через создание благоприятных трудовых и жилищных условий;
- привлечение активной молодежи (выпускников профильных ВУЗов) к работе в муниципальных органах власти.

Все эти мероприятия также актуальны для внедрения в органы местного самоуправления г. Донецка и г. Макеевки.

Литература

1. Европейская хартия о местном самоуправлении // Вече. 1993. № 7. С. 33–39.
2. Атаманчук, Г. Теория государственного управления [Текст] : курс лекций / Г. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
3. Яковлев, И. В. Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / И. В. Яковлев // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2011. Том 6. С. 318–322.
4. Конституционное (государственное) право в Московском университете [Текст]: (к 250-летию Моск.

References

1. European Charter on Local Self-Government. In: *Veche*, 1993, No. 7, pp. 33–39. (in Russian)
2. Atamanchuk, G. V. Theory of government administration. Moscow: Legal literature, 1997. 400 p. (in Russian)
3. Yakovlev, I. V. Problems of local government in Russian Federation. In: *Interekspo Geo-Sibir*, 2011, Volume 6, pp. 318–322. (in Russian)
4. Bogdanova, N. A. (Ed.). Constitutional (state) law at the University of Moscow: (the 250th anniversary of Moscow University): [analytical review of histo-

- ун-та) : [очерк истории] / отв. ред. Н. А. Богданова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2005. – 224 с. – ISBN 5-211-06055-5.
5. Васютин, Ю. С. Креативность развития и применения общественно-политического опыта модернизации [Текст] / Ю. С. Васютин // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2013. Вып. 2. С. 29–40.
 6. Шугрина, Е. С. Отдельные аспекты организационных основ местного самоуправления в работах академика О. Е. Кутафина [Текст] / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 46–48.
 7. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации [Текст] / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : ТК Велби : Проспект, 2006. – 672 с.
 8. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации [Текст] : текст с изменениями и дополнениями на 2016 год. – Москва : Эксмо, 2016. – 29 с. – (Законы и кодексы). – ISBN 978-5-699-85731-9.
 9. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] : федеральный закон № 131-ФЗ. – Москва : Проспект, 2015. – 111 с. – (Профессиональные юридические системы Кодекс). – ISBN 978-5-392-19908-2.
 10. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» [Текст]. – Москва : Омега-Л, 2015. – 25 с. – (Законы Российской Федерации). – ISBN 978-5-370-03679-8.
 11. Материалы по теме «Кадровое обеспечение местного самоуправления» [Электронный ресурс] // ВСМС / Общероссийская общественная организация Всероссийский совет местного самоуправления. – Электрон. дан. – Москва, 2017. – Режим доступа : <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/kadrovoe-obespechenie-mestnogo-samoupravleniya>. – Загл. с экрана.
 - ry]. Moscow: Publishing house of Moscow University, 2005. 224 p. ISBN 5-211-06055-5. (in Russian)
 5. Vasyutin, Yu. S. Development creativity and application of political experience into Russian society modernization. In: *News of the Tula State University. Humanitarian sciences*, 2013, Issue 2, pp. 29–40. (in Russian)
 6. Shugrina, E. S. Certain aspects of organizational fundamentals of local self-government in the works of professor O. E. Kutafin. In: *State Power and Local Self-government*, 2012, No. 5, pp. 46–48. (in Russian)
 7. Kutafin, O. E.; Fadeev, V. I. Municipal law of the Russian Federation. Moscow: TK Velbi: Prospekt, 2006. 672 p. (in Russian)
 8. The Russian Federation. The Constitution (1993). The Constitution of the Russian Federation: text with changes and additions for 2016. Moscow: Eksmo, 2016. 29 p. ISBN 978-5-699-85731-9. (in Russian)
 9. Russian Federation Laws. On general principles of organization of local government in the Russian Federation: Federal law. No. 131-FZ. Moscow: Prospekt, 2015. 111 p. ISBN 978-5-392-19908-2. (in Russian)
 10. Russian Federation Laws. Federal Law «On municipal service in Russian Federation». Moscow: Omega-L, 2015. 25 p. ISBN 978-5-370-03679-8. (in Russian)
 11. All-Russian public organization of all-Russian Council of local self-government. Materials on the theme «Staffing of local government». Moscow, 2017. Mode of access: <http://www.vsmsinfo.ru/proekty-i-programmy/kadrovoe-obespechenie-mestnogo-samoupravleniya>. (in Russian)

Шумаева Елена Александровна – кандидат наук по государственному управлению, доцент, заместитель директора Института последипломного образования ГОУ ВПО «Донецкий национальный технический университет». Научные интересы: кадровое обеспечение органов власти.

Кретьова Алина Викторовна – кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры производственного менеджмента ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Научные интересы: механизмы государственного управления.

Шумаева Олена Олександрівна – кандидат наук з державного управління, доцент, заступник директора Інституту післядипломної освіти ГОУ ВПО «Донецький національний технічний університет». Наукові інтереси: кадрові забезпечення органів влади.

Кретьова Аліна Вікторівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри виробничого менеджменту ГОУ ВПО «Донецька академія управління та державної служби при Главі Донецької Народної Республіки». Наукові інтереси: механізми державного управління.

Shumaeva Elena – Ph.D. (Public Management), Associate Professor; deputy director of the Institute of Postgraduate Education of the Donetsk National Technical University. Scientific interests: staffing of government bodies.

Kretova Alina – Ph.D. (Public Management), Associate Professor; Production Management Department, SEI HPE «Donetsk Academy of Management and Public Service under the Head of the Donetsk People's Republic». Scientific interests: mechanisms of public administration.