

**Фурман Елена Николаевна**

доцент кафедры государственного  
и муниципального управления  
Курской академии государственной  
и муниципальной службы

## **РЕЗЕРВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ И ВЫБОРЫ ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**Аннотация:**

*В статье рассматривается проблема формирования резерва глав муниципальных образований в условиях их назначения и выборности. Основным выводом работы является необходимость сочетания политических выборных технологий с технологиями кадрового резерва.*

**Ключевые слова:**

*кадровый резерв, главы муниципальных образований, выборы глав муниципальных образований, местное самоуправление.*

**Furman Elena Nikolayevna**

Assistant Professor,  
State and Municipal Administration Department,  
Kursk Academy of  
Public and Municipal Service

## **THE SUCCESSION MANAGEMENT OF ADMINISTRATIVE STAFF AND THE ELECTIONS OF MUNICIPAL GOVERNMENT HEADS**

**Summary:**

*The article discusses development of the succession management of municipal government heads in the conditions of their assignment and election. The author concludes that the political election technologies should be combined with the human resources management technologies.*

**Keywords:**

*succession management, heads of municipal government, elections of municipal government heads, local government.*

Понятие кадрового резерва широко внедрено в управленческую деятельность органов публичной власти. В том или ином виде развитие муниципального образования за счет персонала находит свое применение в большинстве субъектов РФ. Сам по себе резерв как кадровая технология – это лишь часть государственной кадровой политики. В целом работа с кадровым резервом на муниципальной службе осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», № 25-ФЗ от 02.03.2007 «О муниципальной службе в Российской Федерации». При этом работа по формированию и использованию кадрового резерва на муниципальной службе ведется сравнительно продуктивно. Но этого нельзя сказать в отношении работы по формированию кадрового резерва глав муниципальных районов. В Федеральном законе № 25-ФЗ прописаны две статьи, в которых упоминается кадровый резерв. Например, в ст. 28 заявляется, что в муниципальном образовании кадровая работа включает в себя формирование кадрового состава для замещения должностей муниципальной службы. А ст. 33 этого закона гласит, что кадровый резерв для замещения вакантных должностей муниципальной службы создается в соответствии с муниципальными правовыми актами.

Содержание этих статей дает основания считать, что «кадровый резерв глав муниципальных образований – это тоже прерогатива муниципальных образований, поскольку для определения правового статуса главы муниципального образования следует обращаться к признакам должностного лица местного самоуправления» [1]. А должностное лицо местного самоуправления – это лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. При этом неважно, было ли оно выбрано или заключило контракт.

Под кадровым резервом глав муниципальных образований нами предлагается понимать специально сформированную на основе индивидуального отбора и комплексной оценки группу специалистов, обладающих компетенциями для осуществления деятельности на должности глав муниципальных образований, полученными в ходе практической деятельности или профессиональной подготовки. Если разобрать на составляющие данное определение, то стоит обратить внимание на следующие моменты: это группа работников, которые, во-первых, потенциально способны быть руководителями муниципального образования; во-вторых, отвечают квалификационным требованиям, соответствующим должности главы муниципального образования; в-третьих, прошли отбор и целевую квалификационную подготовку; в-четвертых, могут быть привлечены в случае возникнувшей необходимости. Но именно в последнем пункте возникает главная коллизия резерва глав муниципальных образований, поскольку изначально данная должность была преимущественно выборной.

На сегодняшний день в нашей стране предусматривается несколько возможных вариантов порядка как избрания, так и наделения полномочиями главы муниципального образования. В настоящее время данный процесс регулируется Уставом муниципального образования в соответствии со ст. 36 п. 2 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Данный закон предусматривает описанные ниже варианты избрания главы муниципального образования, которые мы оценим в контексте возможности применения кадровых технологий.

В первой модели глава муниципального образования избирается на выборах, входит в состав представительного органа муниципального образования в качестве его председателя, а глава местной администрации назначается по конкурсу. А во второй – глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и является его председателем, а глава местной администрации назначается представительным органом по конкурсу. Отметим, что на сегодняшний день только в рамках второй и третьей моделей ряд субъектов (например, Томская область) осуществляет отбор в резерв управленческих кадров на должности глав администраций (муниципальных районов, городских округов), при одной оговорке – назначенных по контракту.

В третьей модели глава муниципального образования, избранный на муниципальных выборах, становится главой местной администрации. В четвертой из существующих моделей глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и является его председателем, а также главой местной администрации. Данная форма выборов допускается только в поселениях численностью до 1000 человек. Использование кадровой технологии резерва глав муниципальных образований в данном случае не практикуется в силу выборности должности.

Вариант избрания главы муниципального образования и наделения полномочиями главы местной администрации получил наибольшее распространение в 90-х гг. прошлого века, а затем начался постепенный отказ от выборов и переход к варианту избрания главы муниципального образования при назначении руководителя местной администрации. С начала 2009 г. в крупных городах представительными органами принимались изменения в уставах, отменяющие прямые выборы мэров, и осуществлялось это, как правило, вопреки мнению местного сообщества [3].

В рамках логики централизации и управленческой консолидации в начале февраля 2015 г. путем внесения поправок в федеральное законодательство добавлены еще модели организации муниципальной власти [4]. В частности, глава муниципального образования может быть избран не только представительным органом муниципального образования из своего состава, но также его представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В итоге практика показывает, что большинство субъектов идут по пути отказа от прямых выборов глав муниципальных образований. Основная мотивация – при новой системе выборов повысится ответственность главы муниципального образования, поскольку его проще будет отправить в отставку. В результате стал преобладать второй вариант с назначением главы администрации муниципального образования. В этом случае на его избрание очень сильно влияет конкурсная комиссия, которая контролируется администрацией субъекта РФ.

К достоинствам данной модели можно отнести большие возможности для смены некомпетентных и непрофессиональных руководителей, а отчетливо прописанные конкурсные требования к претендентам позволяют воспользоваться технологией кадрового резерва и привлечь к руководству компетентного, профессионального специалиста. Согласимся с И.В. Анциферовой, что важнейшим фактором обеспечения качества власти является «электоральный контроль, под которым понимается совокупность способов, средств и методов, с помощью которых электорат гарантирует социальную ответственность органов государственной власти» [5]. Участие граждан в избирательных кампаниях есть основная форма электорального контроля. Отказ от прямых выборов – это не только лишение глав муниципальных образований прямой легитимности, непосредственно получаемой от избирателей – представителей местного сообщества, но и снижение качества местного самоуправления. Это также способствует общему сокращению уровня публичности муниципальной власти, ликвидирует площадки проявления социально-политической активности граждан, на которых могут заявлять о себе и проявлять себя новые лидеры.

Целью муниципальной реформы, начатой еще в 1990-х гг., было стремление приблизить к населению деятельность органов местной власти. «Отмена выборности любых лиц – прямо противоположный процесс, противоречащий основной цели муниципальной реформы с момента принятия закона о местном самоуправлении» [6]. Поэтому необходимо сочетание политических выборных технологий с технологиями кадрового резерва.

На наш взгляд, интересен в этом плане опыт Курской области, в которой начата реализация технологии отбора в резерв на должности главы администраций (муниципальных районов,

городских округов). Такой отбор осуществляется через включение в резерв управленческих кадров Курской области по целевой группе «Должности руководителей муниципальных образований Курской области (главы городских округов и муниципальных районов)». Для этого в Порядок формирования резерва управленческих кадров Курской области были внесены изменения [7]. Нахождение данных лиц в резерве можно будет рассматривать лишь как квалификационное преимущество перед другими претендентами на выборную должность главы муниципального образования, поскольку последние не включены в резерв управленческих кадров. Но это дает дополнительный бонус для поддержки именно кандидатов из кадрового резерва на выборах.

Все это свидетельствует о том, что механизм кадрового резерва глав муниципальных образований все еще недостаточно проработан, в то время как он должен стать основой новой кадровой политики, которая бы сочетала в себе элементы выборности и привлечения кандидатов из кадрового резерва.

#### Ссылки:

1. Зотов В.В., Анциферова И.В. Кадровый резерв глав муниципальных районов как основа устойчивости и преемственности системы муниципального управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 4.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.09.2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.10.2015).
3. Серова Н.А. Анализ трансформаций в сфере местного самоуправления: выборы глав муниципальных образований Мурманской области // Вестник Кольского научного центра РАН. 2014. № 3 (18). С. 68–73.
4. О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон РФ от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Российская газета. 2015. 6 февр.
5. Анциферова И.В. Электоральный контроль – одна из важнейших форм социального контроля // Этносоциум и межнациональная культура. 2008. № 2 (10). С. 40–49.
6. Москалева А.В., Бусыгин Л.И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. Вып. 3.
7. Порядок формирования резерва управленческих кадров Курской области, утвержден постановлением Губернатора Курской области от 29 ноября 2008 г. № 515 (в ред. постановлений Губернатора Курской области от 01.12.2009 № 393, от 24.12.2010 № 481-пг, от 27.05.2011 № 183-пг, от 14.11.2011 № 466-пг, от 29.12.2011 № 545-пг, от 07.12.2012 № 471-пг, от 10.12.2013 № 551-пг, от 19.12.2014 № 564-пг).

#### References:

1. Zotov, VV & Antsiferova, IV 2014, 'Personnel reserve of heads of municipal districts as a basis of stability and continuity of municipal management', *Municipal Service: legal issues*, no. 4.
2. *Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ (ed. By 06.29.2015) "On general principles of local self-government in the Russian Federation" (rev. And ext., Joined. In force from 09.15.2015)* 2015, retrieved 18 October 2015, <<http://www.consultant.ru>>.
3. Serova, NA 2014, 'An analysis of transformations in the sphere of local government: the election of heads of municipalities of the Murmansk region', *Herald of the Kola Scientific Center RAS*, no. 3 (18), p. 68-73.
4. 'Federal Law of February 3, 2015 № 8-FZ "On Amendments to Articles 32 and 33 of the Federal Law" On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation "" and the Federal Law "On General Principles of Local Government in the Russian Federation"" 2015, *Russian newspaper*, February 6.
5. Antsiferova, IV 2008, 'Electoral control - one of the most important forms of social control', *Etnosotsium and ethnic culture*, no. 2 (10), p. 40-49.
6. Moskalev, AV & Busygin, LI 2011, 'Some aspects of the election of heads of municipalities and the role of local governance', *Bulletin of Perm State University. Jurisprudence*, vol. 3.
7. The order of formation of management reserves the Kursk region, approved by the Governor of Kursk region of November 29, 2008 № 515 (as amended. Decision of the Governor of Kursk region of 01.12.2009 № 393 from 24.12.2010 № 481-m, from 27.05. 2011 № 183-m from 14.11.2011 № 466-m from 29.12.2011 № 545-m from 07.12.2012 № 471-m from 10.12.2013 № 551-m from 19.12.2014 № 564-pg).