

Янбаев Г.Г. Правовое обеспечение кадровой политики в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления на примере Республики Башкортостан // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №12 (декабрь). – АРТ 294-эл. – 0,2 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.55

Янбаев Гайса Гильмитдинович
магистрант юридического факультета
Стерлитамакского филиала ФГБОУ ВО «БашГУ»
г. Стерлитамак, Респ. Башкортостан, Российская Федерация
damirivaev@mail.ru

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В
ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ И
ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

Аннотация: в настоящей работе представлен подробный анализ положений федерального и регионального законодательства ((в том числе, муниципальной нормативно-правовой базы) на примере Республики Башкортостан), регламентирующего правовые основы кадровой политики, проводимой в рамках организации государственной гражданской и муниципальной служб как видов профессиональной служебной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответственно.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, кадровая политика, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного

самоуправления, государственная гражданская служба, муниципальная служба.

Yanbaev G. G.

master of Juridical sciences

Sterlitamak branch of Bashkir State University

Sterlitamak, rep. Bashkortostan, Russian Federation

**LEGAL SUPPORT OF PERSONNEL POLICY IN THE ORGANS
OF STATE POWER OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT ON THE EXAMPLE OF THE
REPUBLIC BASHKORTOSTAN**

Abstract: in article present a detailed analysis of the provisions of Federal and regional legislation (including municipal regulatory framework) on the example of the Republic of Bashkortostan), regulating the legal framework of personnel policy, carried out in the framework of the organization of state civil and municipal services as a type of professional service activities to ensure the execution of the powers of state bodies of the Russian Federation and local governments, respectively.

Keywords: normative legal acts, personnel policy, public authorities of the subjects of Russian Federation, local self-government bodies, state civil service, municipal service and other.

Конституции РФ провозглашает, что Российская Федерация по своей природе есть федеративное правовое государство [1], что является определяющей конституционной характеристикой установления правовых начал кадровой политики в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления (далее – органы МСУ; МСУ).

Правовой аспект кадровой политики означает учет в ней прав человека и гражданина, правовое регулирование всех основных кадровых процессов и отношений, под которым понимается воздействие государства на кадровые отношения с помощью норм права, приведение кадровых отношений в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, поддержание их в состоянии нормального функционирования [2].

Нормативно-правовое регулирование кадровой политики в органах государственной власти (в том числе, в субъектах РФ) представляет собой нормативно-правовое регулирование отношений, связанных непосредственно с государственной гражданской службой, под которой, согласно ст. 3 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон О государственной гражданской службе РФ), понимается вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации 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 [13].

Ч. 2 ст. 3 Закона о государственной гражданской службе РФ, а также ч.2 ст.2 Федерального закона от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» (далее – Закон О системе государственной службы РФ) определяют особенность осуществления многоуровневого правового регулирования кадровой политики в сфере государственной гражданской службы в Российской Федерации как в федеративном государстве: правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации; правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а ее организация – в ведении субъекта РФ [13;14].

В свою очередь, нормативно-правовое регулирование кадровой политики в органах МСУ представляет собой нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с муниципальной службой, под которой, согласно ч.1 ст. 2 Федерального закона от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон О муниципальной службе РФ) понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Ст. 5 Закона о государственной гражданской службе РФ содержит перечень нормативных правовых актов, из которых складывается весь массив законодательства о государственной гражданской службе в Российской Федерации, который включает Конституцию РФ; Закон О системе государственной службы; непосредственно Закон О государственной гражданской службе; другие федеральные законы, в том числе федеральные законы, регулирующие особенности прохождения

гражданской службы; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; нормативные правовые акты государственных органов [13]. В число нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы муниципальной службы, наряду с федеральными и региональными актами в указанной области, согласно ст. 3 Закона о муниципальной службе, включаются уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Так, Конституция РФ, в качестве правовых и организационных начал кадровой политики в рамках государственной гражданской и муниципальной служб устанавливает следующие положения [1]:

а) в качестве основ конституционного строя: ч.3 ст.5 – единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; ст. 12 – признание и гарантия местного самоуправления (далее – МСУ), самостоятельности МСУ;

б) в части прав и свобод человека и гражданина: ч.1 ст. 32 – право граждан на участие в управлении делами государства; ч.2 ст. 32 – право граждан на избирать и быть избранными в органы государственной власти о органы МСУ; ч.4 ст. 32 – право граждан на равный доступ к государственной службе; ч. 1 ст. 37 – право каждого на труд, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию;

в) в качестве федеративных начал: п.п. «е», «т» ст.71, п.п. «а», «н» ч. 1 ст. 72, ст. 73, ч.4, 5, 6 ст. 76 – разграничение предметов ведения РФ,

совместного ведения РФ и субъектов РФ и ведения субъектов РФ в части, приближенной к кадровой политики в органах государственной власти и органах МСУ; ст.77 – единство системы исполнительной власти в Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

г) в части основ местного самоуправления: ст. 131-133 – организационные основы МСУ.

Основными нормативно-правовыми актами РФ специального характера, после Конституции РФ, реализующими вышеотмеченные ее положения, а также определяющими систему управления государственной службы, устанавливающими правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской и муниципальной служб, регулирующие отношения, связанные с поступлением, правом нахождения, прохождением и прекращением государственной гражданской службы и муниципальной службы, являются ранее упомянутые Закон О системе государственной службы; вышеотмеченные Закон О государственной гражданской службе РФ и Закон О муниципальной службе РФ.

Стоит обратить внимание, что ст. 5 Закона «О муниципальной службе РФ» содержит важное положение о взаимосвязи муниципальной и государственной гражданской службы. Указанная взаимосвязь обеспечивается путем соблюдения единства в таких базисных аспектах, как основные квалификационные требования к кандидатам, предъявляемым для замещения вакантных должностей государственной гражданской и муниципальной служб; ограничения и обязательства при прохождении службы; требования к подготовке кадров и ряда других вопросов,

касающихся финансовой стороны служебной деятельности [15]¹, которые, соответственно, выступают правовой основой при формировании и осуществлении кадровой политики в системе управления, определяют единство реализации кадровых вопросов.

Подзаконные нормативно-правовые акты федерального уровня, такие как Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ, по большей части, имеют целью конкретизировать положения Закона о государственной гражданской службе в РФ в сфере федеральной государственной службы; а подзаконные нормативно-правовые акты федерального уровня в области муниципальной службы отсутствуют вовсе. В качестве отдельного примера подзаконных актов федерального уровня, регламентирующих отдельные вопросы государственной гражданской службы в органах государственной власти субъектов РФ, можно отметить:

Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», который, в свою очередь, обеспечивает конституционное право граждан РФ на равный доступ к государственной службе, право государственных гражданских служащих на должностной рост на конкурсной основе [16], а, соответственно, выступает правовой основой совершенствования организационных основ государственной гражданской службы в рамках осуществления кадровой политики;

Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 N 227 «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации»,

¹Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – N 10. – ст. 1152.

представляющий собой правовое оформление реализуемых на практике организационных мер по совершенствованию кадровой деятельности.

Таким образом, анализ большинства подзаконных нормативно-правовых актов федерального уровня в сфере регламентации государственной гражданской службы в рамках заявленной темы не целесообразен.

Кроме того, как отмечалось выше, содержание ст. 5 Закона о государственной гражданской службе РФи ст. 3 ЗаконаО муниципальной службе РФ предопределяют наличие множества региональных актов в указанной сфере.

В частности, в Республике Башкортостан к числу таких относятся: Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 N ВС-22/15 (далее – Конституция РБ); Закон Республики Башкортостан от 18.07.2005 N 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» (далее – Закон О государственной гражданской службе РБ); Закон Республики Башкортостан от 16.07.2007 N 453-з «О муниципальной службе в Республике Башкортостан» (далее – Закон о муниципальной службе в РБ) и др.

Нормативные положения указанных правовых актов Республики Башкортостан, в целом, корреспондируют с положением одноименных федеральных законодательных актов, действующих в пределах всей территории РФ.

Так, Конституция РБ закрепляет следующие положения: ст. 5 определяет самостоятельность исполнительной власти в Республике Башкортостан; ст. 7 признает и гарантирует МСУ, определяет его самостоятельность в пределах своих полномочий; ч. 1 ст. 33 закрепляет право граждан на участие в управлении делами Республики Башкортостан,

ч.2. ст. 33 – право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления; ст. 34 регламентирует право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе; ст. 40 – право каждого на труд и на свободное распоряжение способностями к труду; ст. 101 – положение о взаимоотношениях органов публичной власти в Республике Башкортостан между собой, основанных на принципах добросовестности, открытости власти, координации, согласования процедур разработки и контроля реализации решений, а также взаимной ответственности за надлежащее государственное и муниципальное управление; ч.1 ст. 112-самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения; ч.2 ст. 122 – содействие в ряде вопросов органам МСУ органами государственной власти Республики Башкортостан.

Закон О государственной гражданской службе в РБ и Закон О муниципальной службе РБ аналогичным образом и в соответствии с Законом О государственной гражданской службе в РФ и Законом о муниципальной службе РФ определяют правовые и организационные основы государственной гражданской и муниципальной службы, в частности регулируют вопросы замещение вакантных должностей (определяет квалификационные требования претендентов; закрепляют ограничения и запреты; регулируют вопросы аттестации, стажа, программ развития соответствующего вида служб и др.

Кроме того, в Республике Башкортостан существует Закон Республики Башкортостан от 13.03.2003 N 472-з «О республиканских органах исполнительной власти» (далее – Закон РБ О республиканских органах исполнительной власти), который в п. «л» ч.1 ст. 10 прямо закрепляет норму общего характера, согласно которой республиканские

органы исполнительной власти в пределах предоставленных им полномочий проводят кадровую политику в установленной сфере деятельности, организуют подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров.

Отдельного внимания заслуживают подзаконные нормативно-правовые акты регионального уровня.

В частности, особое место в ряду таких можно отвести Указу Президента РБ от 02.10.2012 N УП-378 «О Концепции кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан», который является фундаментальным актом, регламентирующим вопрос кадровой политики в органах государственной власти Республики Башкортостан, как субъекта РФ, и органах МСУ Республики Башкортостан, который является предметом исследования настоящей работы и подлежит подробному анализу в последующих главах. Кроме того, в Республике Башкортостан действует Программа совершенствования кадровой политики, развития государственной гражданской и муниципальной службы Республики Башкортостан на 2017 - 2022 годы, утвержденная Указом Главы РБ от 07.11.2017 N УГ-216 (далее – Программа РБ), которая также будет рассмотрена в следующих главах.

Наряду с указанными нормативными актами Республики Башкортостан, в соответствии со ст. 3 Закона О муниципальной службе РФ, правовую основу муниципальной службы в РФ также составляют нормативно-правовые акты, принимаемые на уровне муниципальных образований – муниципальные правовые акты.

Так, в частности, в муниципальном образовании городской округ г. Стерлитамак Республики Башкортостан (далее – ГО г. Стерлитамак), действуют следующие муниципальные правовые акты, которые имеют

целью реализовать (в том числе, детализировать в пределах своих полномочий) положения федерального и регионального законодательства о муниципальной службе в пределах своего муниципального образования: Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 24.08.2017 N 4-12/10з «Об утверждении реестра должностей муниципальной службы в городском округе город Стерлитамак Республики Башкортостан»; Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 24.08.2017 N 4-8/10з «Об установлении квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в городском округе город Стерлитамак Республики Башкортостан»; Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 09.09.2008 N 2-2/9з «Об утверждении Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан»; Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 29.02.2012 N 2-11/63з «Об утверждении Положения о кадровом резерве на муниципальной службе в городском округе город Стерлитамак Республики Башкортостан»; Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 13.10.2011 N 2-11/56з «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения муниципальных служащих городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан» и ряд др.

В контексте рассмотрения муниципальных правовых актах, отдельного внимания заслуживают нормативно-правовые акты муниципального образования, которыми реализуются положения ст. 35 Закона о муниципальной службе в РФ, закрепляющей возможность разработки и внедрения на территории муниципального(ых) образования(ий) муниципальных программ развития муниципальной

службы и программами развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации [15].

Так, Решением Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 20.12.2018 N 4-3/21з «О бюджете городского округа город Стерлитамак Республики Башкортостан на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в статью расходов заложена реализация муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в ГО г. Стерлитамак Республики Башкортостан на 2018 - 2022 годы» (далее – Программа ГО г. Стерлитамак), однако по состоянию на апрель 2019 г. в открытом доступе Программа ГО г. Стерлитамак отсутствует. При этом в ГО г. Салават уже не первый год (с 2017 г.) действует подобная муниципальная программа – «Развитие муниципальной службы в Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан», утвержденная Постановлением главы Администрации городского округа г. Салават РБ от 14.10.2016 N 2827-п (далее – Программа ГО г. Салават) [3] и рассчитанная на период до 2022 г. Наряду с указанной Программой ГО г. Салават до 2016-2017 гг. в Республике Башкортостан существовала схожая по содержанию, имеющаяся в открытом доступе, муниципальная программа «Развитие муниципальной службы в городском округе закрытое административно-территориальное образование город Межгорье Республики Башкортостан». Кроме того, в открытом доступе имеются аналогичные опубликованные муниципальные акты, разработанные на уровне муниципальных образований в Свердловской (ГО г. Серовский [4], ГО г. Первоуральск [5]); Томской (ГО г. Стрежевой [6]), Челябинской (г. Челябинск [12]), Оренбургской (города Оренбург [7] и Бузулук [8]) областях и в Республике Татарстан (г. Набережные Челны [9]; Бугульминский [10] и Чистопольский [11] муниципальные районы).

Таким образом, правовую базу кадровой политики в органах государственной власти субъектов РФ формируют нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, а в органах МСУ – нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровня, непосредственно или в части устанавливающие правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации и программы их развития.

Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31, ст. 4398;
2. Мороз А.В. Управление кадрами в органах исполнительной власти субъекта федерации [Электронный ресурс]: дипломная работа специалиста : 080504.65 / А. В. Мороз. — Красноярск: СФУ, 2016. С. 10;
3. Постановление главы Администрации городского округа г. Салават РБ от 14.10.2016 N 2827-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан» // Официальный сайт Администрации городского округа г. Салават Республики Башкортостан; дата размещения: 01.03.2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://salavat.bashkortostan.ru>(дата обращения: 04.04.2019);
4. Постановление Администрации Серовского городского округа от 30.12.2016 N 2266 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в Серовском городском округе» на 2017 - 2024 годы» // Серовский рабочий. – N 94 (часть 1). – 31.12.2016;
5. Постановление Администрации городского округа Первоуральск от 14.09.2017 N 1886 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы и противодействие коррупции на территории городского округа Первоуральск» на 2018 - 2023 годы» // Вечерний Первоуральск. – N 73. – 19.09.2017;
6. Постановление Администрации городского округа Стрежевой от 23.12.2015 N 955 «Об утверждении муниципальной программы «Совершенствование муниципального управления» // Бюллетень органов местного самоуправления городского округа Стрежевой. – 31.12.2015. – N 12;
7. Постановление администрации города Оренбурга от 14.11.2014 N 2705-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в администрации города Оренбурга на 2015 - 2020 годы» // Вечерний Оренбург. – N 42а. – 17.12.2014;
8. Постановление Администрации города Бузулука Оренбургской области от 13.10.2016 N 2243-п «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в городе Бузулуке» на 2017 - 2022 годы» (вместе с «Муниципальной программой «Развитие муниципальной службы в городе Бузулуке» на 2017 - 2022 годы») // Правовой Интернет-портал Бузулука; дата размещения: 17.10.2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.БУЗУЛУК-ПРАВО.РФ>(дата обращения: 04.04.2019);

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

9. Постановление Исполкома муниципального образования «г. Набережные Челны» от 15.09.2017 N 5526 «Об утверждении Муниципальной программы «Развитие муниципальной службы муниципального образования город Набережные Челны на 2018 - 2020 годы» // Челнинские известия. – N 76. – 13.10.2017;

10. Постановление Руководителя Исполкома муниципального образования «Бугульминский муниципальный район» от 16.11.2016 N 1332 «О Программе развития муниципальной службы в Бугульминском муниципальном районе Республики Татарстан на 2017 - 2019 годы» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан; дата размещения: 06.02.2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 04.04.2019);

11. Постановление Исполкома муниципального образования «Чистопольский муниципальный район» от 20.03.2017 N 195 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в Чистопольском муниципальном районе Республики Татарстан на 2017 - 2019 годы» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан; дата размещения: 22.09.2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 04.04.2019);

12. Распоряжение Администрации города Челябинска от 14.02.2018 N 1538 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании «город Челябинск» на 2018 - 2020 годы» (вместе с «Муниципальной программой «Развитие муниципальной службы в муниципальном образовании «город Челябинск» на 2018 - 2020 годы») // Официальный сайт Администрации города Челябинска; дата размещения: 14.02.2018. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cheladmin.ru>, (дата обращения: 04.04.2019);

13. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - N 31. - ст. 3215.

14. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 02.06.2003. - N 22. - ст. 2063.

15. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. – N 10. – ст. 1152.

16. Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 07.02.2005. – N 6. – ст. 439.

Дата поступления в редакцию: 12.12.2019 г.

Опубликовано: 12.12.2019 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019

© Янбаев Г.Г., 2019