СОДЕРЖАНИЕ

Введение……...……..3

Глава 1. Теоретические и правовые основы муниципальной службы в рамках реформы местного самоуправления…….....6

§1.1.Современные проблемы развития местного самоуправления в Российской ……..6

§1.2.Преобразование муниципальных образований……..…….....14

§1.3.Формирование кадрового потенциала органов местного самоуправления…….29

Глава 2. Система переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих на примере Калининградской области……...34

§2.1.Анализ организационной структуры и кадрового состава на примере администрации МО «Балтийский муниципальный район»……34

§2.2.Проект муниципальной программы по совершенствованию переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих на примере МО «Балтийский муниципальный район….…….....43

Заключение……..54

Список источников……....60

Приложения…….....

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап формирования местного самоуправления характеризуется усилением внимания к такой ее важной составляющей, как муниципальная служба. Подготовка кадров для органов местного самоуправления является одним из инструментов повышения эффективности муниципального управления. С развитием профессиональной компетенции и компетентности муниципальных служащих требуется непрерывное обновление и реализация комплекса профессиональных знаний и практического опыта.

Отсутствие необходимых знаний и профессиональных навыков муниципальных служащих приводит к низкому качеству управленческих решений и, следовательно, к потере авторитета органов местного самоуправления у населения.

В современном российском обществе, чтобы результативно управлять изменениями в различных областях общественной жизни, необходимо иметь специальный уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих, так как именно профессиональная подготовка является одним из самых эффективных методов решения данной проблемы. Профессиональная подготовка позволяет освоить новые знания, умения, навыки и проблемы обеспечения высокого качества обучения.

Так как каждый муниципальный служащий имеет право на повышение квалификации в соответствии с Федеральным законом от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" (ред. 15.02.2016) и муниципальным правовым актом, за счёт средств местного бюджета, отсюда следует, что в муниципальном образовании должны быть урегулированы проблемы периодичности, задач, форм обучения, порядка его планирования, нормирования расходов на повышение квалификации и другие вопросы. Прямые обязанности муниципального образования по повышению квалификации муниципального служащего, установленные муниципальным правовым актом (актами), считаются расходными обязательствами местного бюджета.

Подготовка, а так же переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих должны предусматривать определённые принципы и осуществляться с помощью системы организационных мер, регулирующих учебный процесс.

Но прежде чем составлять график повышения квалификации, должна быть созданы программа по повышению квалификации муниципальных служащих. В настоящей работе представлена такая программа повышения квалификации муниципальных служащих и состоит из следующих пунктов: необходимость создания данной программы, цель, задачи, ожидаемый результат от программы, механизмы реализации, благодаря которым будет решена главная проблема, и мероприятия по выполнению Программы.

Объект и предмет исследования.

Объектом исследования являются правоотношения, которые возникают в процессе повышения квалификации муниципальных служащих.

Предметом исследования являются правовые нормы, которые регулируют повышение квалификации муниципальных служащих.

Цель и задачи

Цель – исследовать особенности повышения квалификации муниципальных служащих.

Поставленная обусловила следующие

- Изучить современные проблемы развития местного самоуправления и Послание Президента РФ Федеральному Собранию;
- Проанализировать преобразование муниципальных образований;
- Рассмотреть вопросы формирования кадрового потенциала местного самоуправления;
- Проанализиовать структуру и кадровый состав администрации Балтийского муниципального района;
- Разработать проект муниципальной программы по совершенствованию переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих на примере МО «Балтийский муниципальный район».

Теоретическая значимость дипломной состоит в том, что проведено исследование правового регулирования муниципальной службы и внесены предложения по его совершенствованию.

Практическая значимость дипломной определяется наличием в ней предложений по совершенствованию норм законодательства, регулирующего порядок муниципальной службы.

Методы, использованные в процессе исследования.

Методологической основой является всеобщий диалектический метод познания, а так же общие и частные методы исследования: исторический, системный, сравнительно-правовой, структурно-логический.

Нормативно-правовую основу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Российской Федерации, подзаконные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Были

изучены и проанализированы некоторые решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Структура и объем работы обусловленны целями и задачами исследования. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

Глава 1. Теоретические и правовые основы муниципальной службы в рамках реформы местного самоуправления

§ 1.1.Современные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации

Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 12 декабря г., приуроченном 20-летней годовщине со дня принятия Конституции России, обратил особое внимание на тему развития системы местного самоуправления и накопившимся проблемам в этой сфере государственной жизни. Он говорил о несбалансированности объема ответственности и ресурсов муниципалитетов, неразберихе с полномочиями их размытости и постоянном перемещении с одного уровня публичной власти на другой, выхолощенности компетенции муниципальных районов и т.д. В этой связи главой государства предложено еще раз всесторонне проанализировать проблемы муниципального развития, чтобы привести ситуацию в соответствии со здравым смыслом. Так же обращено внимание на необходимость поддержания гражданской активности в муниципалитетах, с тем чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, определяющих качество жизни. Наиболее важнейшими задачами объявлены: уточнение общих принципов организации

местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах[1].

Конституция, признавая и гарантируя местное самоуправление, оперирует термином самостоятельность, который в смысловом отношении совпадает с понятием независимости. Самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий представлена как неотъемлемый компонент основ конституционного строя (ст. 12), который выражается в возможности населения самостоятельно решать вопросы местного значения (ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132) посредством самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131) и самостоятельного управления муниципальной собственностью, а так же муниципальными финансами (ч. 1 ст. 132).

Как показывает мировой опыт, и данное обстоятельство подтверждено множеством основательных государствоведческих исследований, муниципальная организация в своем развитии балансирует между англосаксонской () и государственной моделями, которые в сорвеменных условиях нередко обнаруживают признаки сближения[2]. Во всяком случае, есть понимание того, что система местного самоуправления, самоопределяясь в качестве организационно-правовой формы осуществления относительно самостоятельной публичной власти территориального коллектива, не может абсолютно обособляться от государства. При этом большинство представителей классического европейского и российского государствоведения соглашались с тем, что институт местного самоуправления по своей государственно-правовой природе выступает как особая форма децентрализации власти. Хотя, как известно, эволюция идеи самоуправления, ее теоретическое осмысление и практическое воплощение

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря.

[2] Авакьян С.А. А есть ли в России местное самоуправление? // Размышления конституционалиста: Избранные статьи. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 548 - 549.

имели, в зависимости от особенностей конкретных национальных политико-правовых систем, волнообразный и несинхронный характер, с периодическим накатом волн децентрализации, централизации, регионализации, и проч.

Как бы то ни было, следует признать правоту тех специалистов, которые считают, что термин "самоуправление" не достаточно точно передает действительную природу и положение муниципалитетов в современном государстве. В реальности органы местного самоуправления с их аппаратом включены в единый аппарат публичной власти и являются неотъемлемым элементом государственной организации. Причем составляет непростую теоретическую и практическую задачу - провести отчетливую разграничительную линию между компонентами местного самоуправления и местного государственного управления. Глубина и качество государственной политики в сфере обеспечения развития местного самоуправления определяются по тонкости настройки политико-правовых инструментов, которые не позволяют "сливать" в поток эти два не совпадающих по своему организационному построению и функциональному назначению канала реализации публичной власти[1].

Децентрализация, наряду с делегированием, деконцентрацией, субсидиарностью и другими методами выступает как способ перераспределения компетенции. Очень часто, и это в первую характерно для французских юристов (Б. Гурней, Р. Драго, Ги и др.), вопросы децентрализации рассматриваются в непосредственной увязке с аспектами деконцентрации.

Под деконцентрацией понимается организационная техника, которая состоит в передаче компетенции представителям центральной власти,

---

[1] Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 1. С. 18 - 27; Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. N 6. С. 5 - 14.

поставленным во главе различных административных округов или государственных служб. Децентрализация состоит в передаче прав на принятие решений не представителям центральной власти, а органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами. Общим для деконцентрации и децентрализации является тот факт, что полномочия на принятие важных решений изымаются у центральной власти и осуществляются на местах. Однако их политическое и практическое значение весьма различно. "Деконцентрация - это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти или ее представителей. Децентрализация имеет определенные достоинства, поскольку она предполагает передачу управления максимальным числом дел в руки заинтересованных лиц или их представителей"[1].

В Европейская хартия местного самоуправления ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ и в силу 1 сентября 1998 г. Если вернуться к тезисам Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, приведенным в начале данной статьи, то они довольно точно и полно воспроизводят ключевые принципы Европейской хартии и обязывают все органы государственной власти обеспечить их безусловную реализацию. Тем более что эти начала зафиксированны и в Конституции России. В соответствии с п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Росиийской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов

---

[1] Ведель Ж. Административное право Франции / под ред. М.А. Крутоголова. М., 1973. С. 392.

РФ. Но тут возникает весьма непростой для теоритического осмысления и практического разрешения вопрос: каким конкретно образом распределить между двумя уровнями публичной власти бремя законодательного установления общих принципов?

Что же касается тенденций развития законодательства о местном самоуправлении в России, то резкий поворот в эволюционировании системы местного самоуправления произошел в течение очень непродолжительного времени. Этот временной промежуток исчисляется с момента принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и до прихода ему на смену одноименного Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, которые, как справедливо отмечено в литературе, принимались на одной и той же конституционно-правовой основе, но отражают во многом противоположные тенденции. Первый ориентировался на всемерную активизацию самоуправленческих начал, второй - на их устранение и огосударствление местного самоуправления[1]. Достаточно вспомнить при этом, с какими неимоверными трудностями организационно-управленческого и формально-правового характера столкнулись субъекты Федерации при его введении в действие, что было обусловлено его оторванностью от жизни и реальными потребностями муниципального развития. Сказанному красноречивым подтверждением является тот факт, что в период его действия уже принято около 100 федеральных законов, вносящих изменения и дополнения.

Многие зарубежные страны, опробовав и одноуровневую, и двухуровневую модели построения системы местного самоуправления, признали, что в рамках мегаполисов полнокровная, двухуровневая модель сложна и неэффективна. Стали создаваться промежуточные, гибридные

---

[1] Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 13.

модели, использующие гибкое сочетание самоуправленческих начал с элементами децентрализации и деконцентрации государственного управления (Амстердам, Вена, Лондон, Нью-Йорк, Париж, и др.)[1], но которые все же тяготеют к одноуровневой модели.

В целом же отмеченные новации есть лишь дополнительный штрих в том векторе развития, который изначально был заложен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ. А началось все с того, что полномочия по определению общих принципов организации местного самоуправления, отнесенные к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, были переданы в исключительное ведение федеральных органов государственной власти (абз. 1 ч. 1 ст. 5). Вряд ли этот шаг соответствовал Конституции.

Наряду с этим к полномочиям федеральных органов были отнесены: правовое регулирование по предметам ведения Росийской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом (пункты 2 - 4 ч. 1 ст. 50). Если внимательно вчитаться

---

[1] Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы: учеб.-метод. пособие / под ред. В.Б. Зотова. М.: МГУ Правительства Москвы, 2010. С. 50 - 71.

в содержание данных нормоположений, то они исчерпывают предмет правового регулирования вопросов местного самоуправления. В сложившейся ситуации у муниципальных образований пространства для проявления самоуправленческой инициативы просто не осталось.

По И.А. Ильину, наиболее совершенной является та политическая форма, которая соответствует трем, как он определил, "основным и неизменным аксиомам правосознания... 1) чувство собственного духовного достоинства: уважение к себе, начало чести и духовного измерения жизни; 2) способность к волевому самоуправлению и ее проявления: принципиальность, убежденность, самодеятельность, дисциплина и долг; 3) взаимное доверие и уважение - гражданина к власти и власти к гражданину"[1]. Это единственный путь и способ воплощения идеи демократии, которая трактуется как "государственный строй, при котором власть организована по принципу корпоративного самоуправления"[2].

Еще Платон говорил: государства таковы, каковы люди; государства произрастают из человеческих характеров. Поэтому известные институциональные провалы и политические издержки государства, обусловленные внутренне противоречивой природой человека, обуреваемого земными страстями, можно восполнить только лишь укреплением духовности. Это неимоверно трудный путь, выбор которого возможен при достижении соответствующей духовной зрелости политической элиты общества. Но и альтернативы нет. Как утверждал Ильин, "единственно верный путь ко всем реформам есть постепенное воспитание правосознания. Именно на этом пути и только на нем разрешается основное противоречие между идеею государства и ее историческим осуществлением. Ибо, с одной стороны, государство живет правосознанием людей, а существенной чертой

---

[1] Ильин И.А. О сущности правосознания // Теория права и государства. Изд. 2-е, доп. / под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 436.
[2] Ильин И.А. Там же. С. 438.

правосознания является способность к самоуправлению; отсюда, по идее, государство сводится к самоуправлению народа"[3].

[3] Ильин И.А. О сущности правосознания // Теория права и государства. Изд. 2-е, доп. / под ред. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008.С. 425.

§ Преобразование муниципальных образований

Говоря о реформирования местного нельзя обойти проблему взаимоотношений органов и органов власти. Правовые этих взаимоотношений в ст. 12 Конституции РФ, где сказано, что местного самоуправления в пределах своей и не входят в систему государственной власти.

закон "Об общих принципах местного самоуправления в Федерации", изданный в г., т.е. вскоре принятия Конституции РФ, содержал запрет для органов власти образовывать местного самоуправления и должностных лиц местного Несколько позднее Суд РФ, истолковывая содержание ст. 12 РФ, определил право и избираемых им представительных местного самоуправления без вмешательства органов власти формировать местного самоуправления, в том избирать главу муниципального образования[1].

В Федеральном законе от 6 октября г. N 131-ФЗ (ред. 15.02.2016) "Об общих организации местного в Российской Федерации" запрета уже нет. установлены случаи, органы государственной и их должностные лица участвовать в формировании местного самоуправления. глава местной назначается по результатам на замещение данной 1/3 состава конкурсной в муниципальном районе, округе назначается (представительным) органом Федерации по предложению должностного лица Федерации, а 2/3 состава - представительным органом района, городского

По заявлению высшего лица субъекта контракт с главой администрации может расторгнут по соглашению или в судебном порядке в с нарушением условий касающихся осуществления государственных

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 11.06.1999 N 105-О "По запросу Главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми" // Вестник Конституционного Суда РФ", 1999, N 5.

полномочий, органам местного федеральным законом или субъекта Федерации.

В г. законодательно установлена эффективности деятельности местного самоуправления, показателей для которой Президентом РФ. В 2010 г. Указом РФ[1] такой перечень был и установлена обязанность местного самоуправления районов и городских ежегодно представлять в исполнительный орган власти субъекта доклады о достигнутых показателей для оценки деятельности соответствующих местного самоуправления за год и о планируемых значениях на период.

В 2009 г. должностному лицу Федерации предоставлено инициировать удаление в представительным органом образования главы образования по ряду в том числе в случае расходования средств, для осуществления отдельных полномочий.

Таким организационная обособленность местного самоуправления от государственной власти все приобретает относительный Органы государственной имеют теперь информационно-отчетную связь с местного самоуправления и - если не прямо, то - влиять на назначение и от муниципальных должностей лиц. Это объективно особенно в отношении лиц, выполняющих руководителей местной Поскольку именно на муниципальных районов и округов возложено основного объема дел и государственных полномочий, внимание государственных к тем, кто возглавляет их

Последняя Муниципальная реформа прошла совсем недавно, с 2003 по 2009 год. Существует ли необходимость нового передела законодательства? Есть все основания полагать, что да. За последние годы в

---

[1] Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности: указ Президента РФ от 13.05.2010 N 579 (ред. от 14.10.2012) // Собрание законодательства РФ, 17.05.2010, N 20, ст. 2432.

основной профильный документ внесли 84 поправки. В то же время появились десятки законов в области устройства органов региональной власти, в бюджетной и налоговой сферах, в сфере земельных отношений, которые не только не были никак синхронизированы с системой местного самоуправления, но и просто противоречили базовым принципам ее устройства.

Сегодня местное самоуправление вписано в вертикаль государственной власти, будучи выборным исполнителем государственных функций и лишь в малой степени реализуя запросы населения — своих избирателей. Кстати, в мире больше распространен термин «пирамида власти», основанием которой обычно и служит местное самоуправление. Фундаментом является базовый уровень общественной самоорганизации, самоуправления.

Как местное самоуправление важнейший институт одна из основ строя Российской элемент правового гражданина, форма управления. Но в первую это оптимальный в демократическом способ решения вопросов жизнеобеспечения совместно проживающих в и селах, который возможность получать о повседневных нуждах и людей из первых рук и меры к их удовлетворению с всех местных особенностей и возможностей. для этого местному нужна соответствующая особая по своим и качественным параметрам.

В с этим важно что органы местного и органы государственной будучи организационно функционально и содержательно между собой. и региональные органы власти участвуют в муниципальных проблем, а местного самоуправления - в федеральных и региональных Президент РФ В.В. неоднократно подчеркивал, что всех уровней работать как "одна "И федеральный центр, и и каждое из более чем 23 наших муниципальных - от крупного города до сельского поселения - все чувствовать, что работают в системе. У нас общая - развитие России и ее территорий. Но общая одна,

самая - благополучие граждан Федерации"[1]. Достигнуть цели единая может только в том если каждый в систему орган четкие полномочия, эти полномочия разделены исходному назначению органа.

Конституцией РФ определены статус местного самоуправления, его место в системе власти в Российской Ферерации, и основные начала организации местного самоуправления. Таким образом, ст. 12 Конституции РФ гарантирует местное самоуправление, его независимость и самостоятельность от органов государственной власти. В главе 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ определены главные права местного самоуправления, такие как а) самостоятельность в решении населением вопросов местного значения; б) самостоятельность в решении населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; в) самостоятельность в установлении местных налогов и сборов; г) право на судебную защиту местного самоуправления; д) право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Вопросы преобразования муниципальных образований, с целью укрупнения муниципальных образований, следует начинать с определения типов субъектов, участвующих в муниципальных правоотношениях. Таким образом, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет шесть видов муниципальных образований, которые являются основными коллективными субъектами правоотношений в муниципальном праве,а так же на территории которых осуществляется решение вопросов местного значения:

- городские округа;
- муниципальные районы;

---

[1] Стенограмма встречи Владимира Путина с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г. // URL: http://www.kremlin.ru.(дата обращения 13.04.2016.)

- городские и сельские поселения;
- городской округ с внутригородским делением;
- внутригородской район городского округа с внутригородским делением;
- внутригородские территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Важным эллементом правового статуса муниципального образования является наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований. Указанный порядок устанавливает правила осуществления преобразования муниципальных образований в целях их укрупнения. В процессе преобразования муниципальных образований происходит правопреемство соответствующих муниципальных образований в отношении всех их прав и обязанностей.Преобразование муниципальных образований происходит на основании ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в которых расположены муниципальные образования[1]. Положения указанного Федерального закона, регламентирующие вопросы упразднения и преобразования муниципальных образований, вступили в силу с 08 октября 2003 г.

Способы преобразования муниципальных образований определены ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, среди них выделяют:

- объединение муниципальных образований;
- разделение муниципальных образований;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения;

---

[1] ? Конституция Российской Федерации (ст. 72, пп. «н») (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // с внесенными поправками от 21.07.2014 ФКЗ - Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

- изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения;
- изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа;
- изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением;
- присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

Частью 2 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ устанавливается, что: «Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти»[1].

Так же данной статьей предусматривается, что инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в том порядке, который установлен федеральным законом и принят в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов государственной власти и местного самоуправления, о преобразовании муниципального образования оформляется в соответствии с решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" федеральный закон от 06.10. 2003 г. N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016.) URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=194039;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.5331498276890099. (дата обращения 18.04.2016.)

Стоит отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» часть 2 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена положением, согласно которому закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

В положениях частей 2 – 7 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ определен порядок преобразования муниципальных образований, в котором можно выделить следующие процедуры:

1. Объединение двух и более муниципальных образований, которое не влекет изменения границ других муниципальных образований. К формам преобразования муниципальных образований путем их объединения относятся следующие:

- объединение двух и более поселений - преобразование происходит с согласия населения каждого из поселений, которое выражается представительным органом каждого из объединяемых муниципальных образований. Основой служит результат публичных слушаний, которые проводятся в порядке, установленном законодательством;
- объединение поселения с городским округом - преобразование происходит с согласия населения поселения и городского округа, которое выражается представительным органом данных поселения и городского округа.Так учитываеься мнения населения муниципального района, которое выражается представительным органом соответствующего муниципального района. После объединения поселения с городским округом, поселение утрачивает статус муниципального образования. Следует отметить, что объединение городского поселения с городским округом должно

осуществяться одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, по результатам которого и происходит объединение города, который находится на территории городского округа, и города (поселка), который находится на территории городского поселения и является его административным центром;

- объединение двух и более муниципальных районов – преобразование муниципальных образований происходит с учетом мнения населения, которое выражается представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

2. Разделение муниципального образования - поселения, которое влекёт за собой образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выражается путем голосования, либо на сходах граждан. Разделение муниципального образования - муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, которое выражается представительным органом муниципального района.

3. Изменение статуса муниципального образования - городского поселения в связи либо с наделением его статусом городского округа, либо лишением его статуса городского округа. Данное преобразование осуществляется на основании закона субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, которое проводится раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения

не может допускаться при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения или населения муниципального района.

Из представленных вариантов преобразования муниципальных образований к укрупнению муниципальных образований может привести объединение двух и более муниципальных образований, а также изменение статуса муниципального образования – городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа.

Таким образом, процесс преобразования муниципального образования представляет собой сторого определенный процессуальный порядок производства, учитывающий большое количество необходимых юридических фактов.

Необходимо отметить, что в пунктах 2 – 7 статьи 13 Федерального закона №131-ФЗ в соответствии со ст. 131 Конституции РФ, ст. 5 Европейской Хартии местного самоуправления устанавливаются формы выявления мнения населения соответствующих муниципальных образований о предполагаемых преобразованиях территорий местного самоуправления. Из этого следует, что именно учет мнения населения является обязательным при осуществлении всех мероприятий, которые направленны на преобразование муниципального образования. Данное положение подтверждается позицией, выраженной высшими судами Российской Федерации. Так, в соответствии с разъяснениями Конституционного суда Российской Федерации «конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения»[1]

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 06.03.2008 № 214-О-П, // Российская газета - Федеральный выпуск №4653.

Конституционным судом РФ неоднократно рассматривались спорные ситуации, связанные с преобразованием муниципальных образований, наделением их иным статусом. Подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П; Определение Конституционного Суда РФ от 13.07.2000 № 195-О; Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 289-О; Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П; Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 344-О-П; Определение Конституционного Суда РФ от 02.10.2007 № 715-О-П и др. В своих решениях, которые касаются территориальной основы местного самоуправления и конституционных гарантий его самостоятельности, в том числе при законодательном регулировании вопросов, касающихся изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в связи с преобразованием или упразднением муниципальных образований Конституционный суд РФ сформулировал ряд правовых позиций.

Во-первых, определение территориальных уровней, на которых возможно муниципальных образований, должно способствовать, насколько это возможно, приближению органов местного к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, которые подлежат передаче в ведение местного самоуправления. Во-вторых, конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. В-третьих, конституционное регулирование местного самоуправления, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется

местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия осуществления муниципально-территориальных преобразований независимо от их характера – сужения либо, напротив, расширения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также изменения конкретного состава территорий, выступающих объектом преобразований. В-четвертых, законодатель в любом случае должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, предполагают непосредственное волеизъявление населения соответствующей территории. В-пятых, при изменении границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения является референдум. Итак, при проведении мероприятий по преобразованию муниципальных образований необходимо учитывать принципы, выработанные Конституционным судом РФ.

В ряде решений Верховный суд РФ сформулировал свою принципиальную позицию по вопросу наделения муниципальных образований новым статусом, предусмотренным Федеральным законом № 131-ФЗ. Так, в определении от 19.09.2007 по делу № 4-Г07-31 Верховный суд РФ указал: «В силу ч. 3 ст. 84 Федерального закона № 131-ФЗ преобразованием района, требующего согласия населения, в переходный период является наделение законом субъекта РФ городских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу данной статьи, статусом городских

округов»[1]. В определении Верховного суда РФ отмечено, что федеральным законодательством не исключены случаи, предусматривающие вхождение в состав территории городского округа сельских населенных пунктов. По мнению Верховного суда РФ, «первичное» для реализации требований Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение статусом городского округа муниципального района, созданного в соответствии с ранее действовавшим законодательством, не является преобразованием и согласия населения не требует. В определении Верховного суда РФ от 17 января 2007 года по делу № 38-Г06-7 подчеркивается, что при решении вопроса о границах муниципальных образований надлежит учитывать исторически сложившиеся территории конкретного муниципального образования, на которой осуществляется местное самоуправление[2]. Таким образом, при замене в правоотношении муниципального образования как особого субъекта в любом случае необходимо учитывать мнение населения этого муниципального образования. Учет мнения населения является особенностью правопреемства муниципальных образований.

Таким образом, фактически действующее законодательство РФ под преобразованием муниципального образования понимает наделение законом субъекта РФ городских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием, статусом городских округов. Тем самым мнение населения при изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа требуется в тех случаях, когда соответствующее городское поселение выделяется из

---

[1] Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2007 n 4-Г07-31. URL: **https://www.lawmix.ru/vas/105372**.(дата обращения 18.04.2016.)

[2] Определение Верховного Суда РФ от 17.01.2007 по делу № 38-Г06-7. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=38971.(дата обращения 18.04.2016.)

состава муниципального района. Между тем в соответствии с абзацем 2 ч. 3 ст. 84 Федерального закона № 131-ФЗ наделение законом субъекта РФ городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу переходных положений, статусом городских, сельских поселений в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 85 настоящего Федерального закона не является изменением границ, преобразованием указанного района[1] .

По вопросу применения норм от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления, изменения границ муниципальных образований, преобразования муниципальных образований имеются также судебные постановления Уставного суда Калининградской области. В постановлении этого суда от 31.05.2007 № 2-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 31 марта 2005 года № 523 Об изменении границы муниципального образования «Балтийское городское поселение» и наделении его статусом городского округа» рассматривается следующая ситуация . В 2004 г. в целях реализации предписаний Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного в Российской Федерации» об установлении границ муниципальных образований Балтийский городской округ Калининградской области был наделен статусом муниципального района. В состав района вошли 2 городских поселения с утвержденными границами. Впоследствии, в 2005 г., законом области из муниципального района было выделено Балтийской городское поселение и наделено статусом городского округа[2]. Процедуры получения согласия населения на наделение

---

[1] Определение Верховного Суда РФ от 18.10.2006 по делу № 75-Г06-6. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_319/doc319a544x867.htm. (дата обращения 18.04.2016)

[2] Постановление Уставного Суда Калининградской области от 31.05.2007 № 2-П. URL: https://www.consultant.ru/law/review/reg/rlaw/rlaw0442007-06-22.html. (дата обращения 18.04.2016.)

городского поселения статусом городского округа проведено не было. На этом основании Уставный суд Калининградской области признал не соответствующим Уставу Калининградской области закон области о преобразовании Балтийского городского поселения в Балтийский городской округ.

В другом постановлении Уставного суда Калининградской области рассматривался вопрос о правомерности наделения статусом городского округа муниципальных образований[1]. В качестве одного из основных требований законодательства для решения вопроса о возможности наделения муниципального образования статусом городского округа судом отмечено наличие генерального плана развития территории всего городского округа, а не только той части, которая находится в границах населенного пункта этого городского округа. Судом также исследовалась категория земель, включенных в территорию городского округа, и было установлено, что подавляющая площадь территории городского округа занята землями сельскохозяйственного назначения. При этих обстоятельствах Уставный суд Калининградской области признал неправомерным муниципальных образований со статусом городского округа[2]. Таким образом, в законодательстве РФ установлены различные механизмы преобразования муниципальных образований, часть из которых с учетом мнения населения муниципальных образований может при их реализации привести к укрупнению муниципальных образований.

---

[1] Постановление Уставного Суда Калининградской области от 25.05.2007 № 1-П. URL: http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW044;n=22609. (дата обращения 18.04.2016.)

[2] Носов Д. В. Правопреемство в российском праве: монография / Д. В. Носов; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2013. С. 126 - 140.

§ 1.3. кадрового потенциала местного самоуправления

В настоящее время повышается и значение института местного самоуправления. Сложность задач, стоящих перед местным самоуправлением, вызвали потребность привлечения на службу в органы местного самоуправления настоящих профессионалов, способных в современных условиях использовать в работе эффективные технологии муниципального управления. Вместе с тем в системе местного самоуправления по лбъективным причинам остро ощущается недостаток квалифицированных кадров. По данным Министерства регионального развития РФ, в органах местного самоуправления Российской Федерации высшее образование имеют 50% депутатов, 68% глав муниципальных образований и 75% муниципальных служащих. При этом профиль образования муниципальных служащих не всегда соответствует направлению их деятельности. Среди причин кадрового дефицита в органах местного самоуправления выделяются отток молодого населения в города. Отсутствие соответствующих материально-бытовых и социально-культурных условий для привлечения квалифицированных кадров в районы области, несоответствие между профессионально-квалификационной динамикой кадров и новыми функциями системы управления, т.е. преобладание специалистов «старой закалки».

Нормативно-правовой основой для формирования кадрового состава муниципальной службы в муниципальных образованиях является Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 N "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации", Федеральный закон от N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Поиск, отбор, изучение, оценка, подготовка и выдвижение специалистов из состава кадрового резерва - одно из основных звеньев в формировании состава управленческих кадров. От правильной постановки работы с кадровым резервом зависит в значительной степени, какие кадры станут у руля муниципального управления не только завтра, но и в отдаленной перспиктиве. В наиболее общем виде "кадровая политика - важнейшая составляющая муниципального управления, призванная посредством тщательного отбора лучших кадров превращать людские ресурсы в профессиональный фактор развития общества"[1]. Ее успех строится на знаниях социальной обусловленности человеческих возможностей, сущностных сил работника, их реализации в социально-трудовом процессе, в конкретной профессиональной среде.

Процесс реализации кадровой политики - это многомерное и комплексное явление, которое является одной из наиболее значимых проблем муниципального управления. Отсутствие эффективной муниципальной кадровой политики существенно тормозит решение кадровых вопросов на местном уровне власти.

Кадровая политика - это целостная стратегия управления персоналом, определяющая систему принципов, правил, норм и методов, ориентированных на достижение целей.

Под муниципальной кадровой политикой правомерно понимать установление целей и задач, формирование стратегии кадровой работы, определение научных принципов подбора, расстановки и развития

---

[1] Цупко А.С. Подготовка специалистов для работы в условиях совершенствования системы управления в муниципальных образованиях / А.С. Цупко, В.И. Яхонтов // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, социология, экономика, право. 2009. Выпуск N 3 (8).

персонала, совершенствование форм и методов работы с персоналом в конкретном муниципальном образовании.

Основными направлениями реализации муниципальной кадровой политики являются:

- развитие системы привлечения, отбора и подготовки кадров для нужд органов местного самоуправления;
- целенаправленная и системная работа с руководящими кадрами, с резервом для выдвижения, которая должна строиться на таких организационных формах, как планирование деловой карьеры, подготовка кандидатов на выдвижение, кадровые перемещения руководителей и специалистов;
- разработка и внедрение технологий повышения профессионализма муниципальных служащих в рамках их профессиональной деятельности и в процессе развития личностных качеств;
- переход от авторитарных и административно-командных методов кадровой политики к демократическим формам оценки, подбора и расстановки кадров в органах местного самоуправления;
- целенаправленная подготовка кадров для работы в службах управления персоналом, функционирующих в органах местной власти, и повышение квалификации кадровых работников.

Анализ реализации кадровой политики на территории Балтийского муниципального района и опрос служащих в форме анкетирования позволил выявить следующие проблемы и направления их решения.

1. Возрастной состав муниципальных служащих, с одной стороны, говорит об их опыте и умении решать проблемы, стоящие перед муниципальным образованием. С другой стороны, с возрастом учиться становится все сложнее, что приводит к трудностям в процессе подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Необходима

целенаправленная работа по закреплению кадрового состава муниципальной службы в возрасте от 30 до 40 лет, доля которой составляет всего 18%.

2. Уровень подготовки служащих и их базовое образование нуждается в оптимизации, при этом кратковременные курсы повышения квалификации в размере 72 часов не могут считаться достаточными. В администрации давно назрела необходимость значительного обновления профессиональных знаний муниципальных служащих в связи с изменением содержания и условий осуществления функций муниципального управления.

3. Для обеспечения качественного отбора кандидатов на муниципальную службу и в кадровый резерв следует: совершенствовать систему оценки кадров; внедрять новые, в том числе компьютерные, методики диагностики возможностей кандидатов; использовать при отборе кандидатов методы экспертных оценок, многоуровневое стандартизированное собеседование, психологическое тестирование, учитывать рекомендации представительных органов власти, политических партий и общественных организаций.

4. Процесс формирования кадрового резерва - это только начало работы по созданию эффективной системы отбора. Важным моментом является организация работы по подготовке резервистов к выполнению конкретных обязанностей на той должности, в резерве на которую он состоит. Для этого следует прежде всего утвердить индивидуальные планы подготовки резервистов. Эта работа может включать тренинги и семинары, конференции и стажировки, а так же второе высшее образование.

Таким образом, эффективность деятельности органов местного самоуправления во многом зависит от уровня подготовки и компетентности муниципальных служащих. Подготовка кадров для органов местного самоуправления является одним из инструментов повышения эффективности муниципального управления. Только высокопрофессиональный, компетентный муниципальный служащий способен обеспечить

взаимодействие органов государственной власти и муниципальных органов, реализацию интересов местного сообщества, а так же соблюдение прав и свобод граждан в пределах компетенции муниципальных органов. Эффективное использование института резерва кадров позволяет реализовать важнейший принцип работы с кадрами - принцип сочетания в руководстве опытных и молодых работников.

Глава 2. Система переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих на примере Калининградской области

§ Анализ организационной и кадрового состава Балтийского муниципального

Одной из наиболее важных задач кадровой службы является подбор кадров, который включает в себя отбор и прием на муниципальную службу, проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, квалификационных экзаменов, аттестаций[1].

Для осуществления кадровой работы в муниципальном образовании, как правило, образуется целый отдел (департамент, управление). Чтобы установить штатную численность кадровиков, следует провести нормирование их труда.[2] Нормирование труда и штатной численности работников кадровой службы осуществляется с применением положений Методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных учреждениях, утвержденных Приказом Минтруда России от N 504, а также Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по комплектованию и учету кадров, утвержденных Постановлением Минтруда СССР от N 78.

Профессиональные кадры – это богатство страны, ведь из всех ресурсов кадровый, или человеческий ресурс является самым значимым, так как профессионализм, опыт, квалификация, навыки кадров способствуют успеху в осуществлении качественного управления государством. В законодательстве РФ регламентируются квалификационные требования по

---

[1] Федосеев С.Е. Кадры решают, но все ли? // Административное право. 2013. N 4. С. 73 - 82.

[2] Давыдова Е.В. Кадровая работа в муниципальном образовании. URL: **http://отрасли-права.рф/article/10842** (дата обращения 13.04.2016.)

наличию соответствующего уровня профессионального образования муниципального служащего, стажу его нахождения в соответствующей должности или опыту работы по специальности. Законы РФ обязывают каждого муниципального служащего проходить аттестацию минимум раз в три года и каждые пять лет повышать свою профессиональную квалификацию, тем самым проверяя соответствие кадров занимаемой должности[1].

По статистическим данным за 2006 – 2014 гг. большинство работников прошли на территории РФ, а количество обученных за пределами РФ значительно меньше (см. рис. 1).

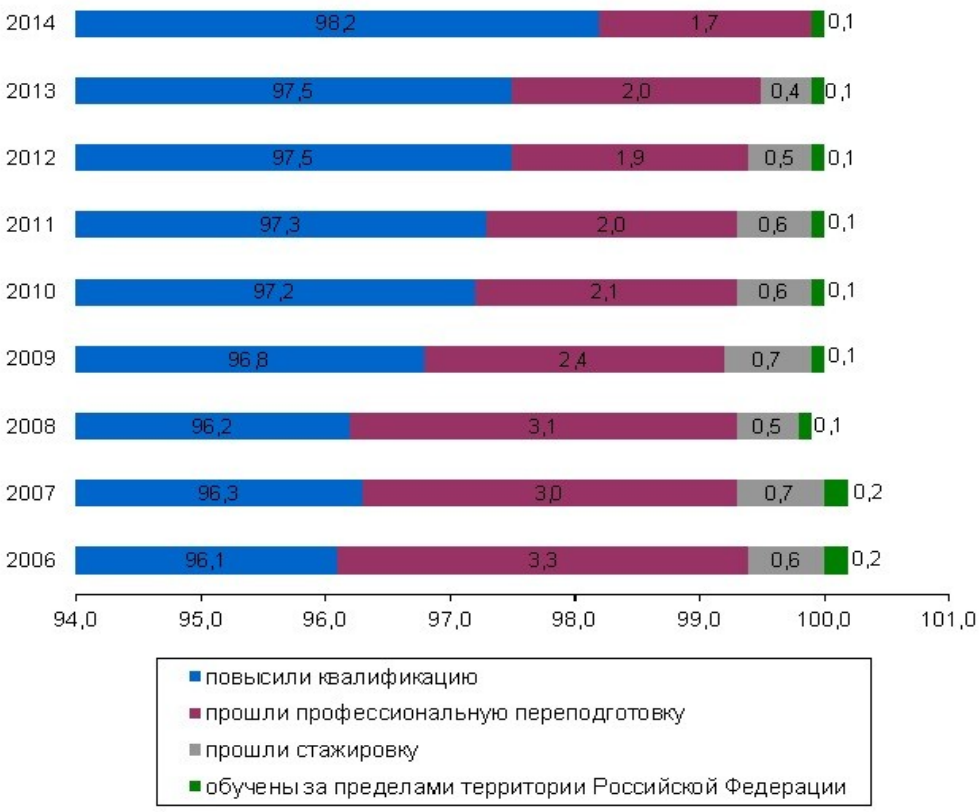

Рисунок 1. – Доля видов повышения квалификации по формам дополнительного профессионального образования муниципальных служащих МО БМР КО РФ

[1] Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Статут, 2015. С.400.

Дефицит высококвалифицированных кадров на первое место выдвинул проблему создания единой системы профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных служащих. Существует системный подход к обеспечению государства профессиональными кадрами, указанный в ряде законов. В реальности же проблему управления профессиональным и карьерным ростом каждый муниципальный служащий решает самостоятельно, без участия специалистов в данной сфере. Создание такой системы и организация её работы очень важно и необходимо. Она должна повысить качество управления государством. Таким образом, эффективная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих в первую очередь должна преследовать следующие задачи:

- во-первых, обеспечение муниципальных образований кадрами с высоким уровнем профессиональной культуры и профессиональными знаниями;
- во-вторых, предоставление гражданам равный доступ к должностям муниципальной службы в соответствии с их реальными способностями и уровнем профессиональной подготовки.

Структура органов местного самоуправления Балтийского муниципального раойна (далее по – БМР) следующая:

исполнительный орган - администрация Балтийского муниципального района. главы администрации — Коточигова Людмила Сергеевна.

Глава Балтийского муниципального района, председатель совета депутатов - Плюгин Николай Викторович.

Численность работников БМР всего 125 в том числе муниципальных служащих - 91 человек.

Представительный орган местного самоуправления - Совет депутатов муниципального образования «Балтийский муниципальный район».

Заместители председателя: Коваль Игорь Иванович, Викторчик Иван Иванович.

Количество депутатов - 15 человек (избран 24 мая года), на постоянной основе - нет.

Несомненным достижением муниципальных служащих, регулярно проходящих повышение квалификации является обновление навыков управления кадрами в муниципальном образовании, а также изучение методов внедрения технологических инноваций в социально-экономическом поле функционирования муниципального образования. Плотно изучается антикоррупционное законодательство, технологии взаимодействия общества и органов власти, а также практические аспекты психологии профессиональной деятельности;

Приоритетными направлениями формирования кадрового состава муниципальной службы являются:

1) назначение на должности муниципальной службы высококвалифицированных специалистов с учетом их профессиональных качеств и компетентности;

2) содействие продвижению по службе муниципальных служащих;

3) повышение квалификации муниципальных служащих;

4) создание кадрового резерва и его эффективное использование;

5) оценка результатов работы муниципальных служащих посредством проведения аттестации;

6) применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу и работа с кадрами при ее прохождении (ст. 32 Закона N [1]

[1] О муниципальной службе в Российской Федерации от от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ (ред.от 15.02.2016) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В основу формирования кадрового состава положен принцип и компетентности служащих. В с этим устанавливаются квалификационные требования для должностей в том числе к уровню образования; стажу службы (государственной или стажу работы по профессиональным знаниям и необходимым для исполнения обязанностей. Данные требования устанавливаются правовыми актами на типовых квалификационных для замещения должностей службы, которые законом субъекта РФ в с классификацией должностей службы (ст. 9 Закона N

Оценка профессионального претендентов и их соответствия квалификационным требованиям к службы может осуществляться с конкурса, который до заключения трудового Порядок проведения на замещение должности службы устанавливается правовым актом, представительным органом образования.

Согласно ст. 16 N 25-ФЗ на муниципальную вправе поступать достигшие возраста 18 владеющие государственным РФ и соответствующие квалификационным при отсутствии обстоятельств, в ст. 13 в качестве ограничений, с службой гражданина недееспособным или дееспособным; осуждение его к исключающему возможность должностных обязанностей по службы; от прохождения процедуры допуска к сведениям, государственную и иную федеральными законами наличие заболевания, поступлению на муниципальную или ее прохождению; и др.).

граждане, претендующие на должностей включенных в соответствующий и муниципальные служащие, указанные должности, предоставлять представителю (работодателю) сведения о об имуществе и обязательствах характера - своих, (супруга) и несовершеннолетних Указанные сведения в порядке, сроки и по которые установлены для сведений о доходах, об и обязательствах имущественного государственными гражданскими субъектов РФ (ст. 15 Закона N

Сведения, предоставленные при поступлении на муниципальную в том числе о доходах, подвергаться проверке в федеральными законами В отдельных муниципальных федеральными законами предъявляться дополнительные к проверке сведений, гражданином при поступлении на службу.

При проверке лица кадровых или ответственные должностные изучают предоставленные или муниципальным служащим о доходах, об имуществе и имущественного характера и материалы, получают от или служащего пояснения по им сведениям и материалам, а готовят в установленном запрос (кроме касающихся осуществления деятельности или ее результатов) в прокуратуры РФ, иные органы и организации об у них сведениях. В целях указанные лица могут наводить у физических лиц.

этого, формирование кадрового состава службы обеспечивается с оценки результатов служебной деятельности служащих в ходе или квалификационного экзамена[1].

образом, функция по кадрового резерва с многими обязанностями службы, установленными ст. 28 N 25-ФЗ: это и проведение на замещение вакантных и организация проверки персональных и иных включая сведения о при поступлении на муниципальную Также сотрудник кадровой службы оформить работнику к сведениям, составляющим тайну и иную федеральными законами если исполнение обязанностей по должности службы, на замещение претендует гражданин, или по служащим должности службы связано с таких сведений. же претендент на должность от прохождения процедуры допуска к таким он не может быть на муниципальную службу[2].

---

[1] Богатырёва, М. Р., Структурное формирование трудовых ресурсов : сб. науч. трудов // М.Р. Богатырева, А.Н. Масягутова. - 2013. № 1. С. 51 - 53.

[2] Селютина Е.Н. Теория и практика организации муниципальной службы // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 27 - 30.

в чьи обязанности входит проверок юридических лиц и предпринимателей, кадровая должна выдать - это для них является обязательным условием исполнения В отношении остальных служащих орган самоуправления вправе принять решение о служебных удостоверений, обязанность законодательством не

Кадровая служба список кадрового по форме, утвержденной Список формируется на носителе и в электронной При этом учет резерва ведется в базе данных.

В управления социальной БМР основными органами власти являются образования, департамент департамент социального департамент культуры и управление по делам

В Правительстве Калининградской области вопросы сферы, системы гарантий, льгот и трудовых отношений, образования, молодежной профилактики безнадзорности и несовершеннолетних, защиты их культуры и искусства, культуры и спорта заместитель Председателя .

направлениями, на которые деятельность органов сферы, являются стройной системы ее и управления для максимального социальных потребностей города, целого ряда федеральных законов[1].

Мы лишь самые функции кадровой установленные законодательством. кроме них служащим, кадровую работу, исполнять много обязанностей. К ним относится и протокольных и внутренних и координация работы подразделений, и методическая при разработке положений, и штатных расписаний структурных подразделений, и с персональными данными, и Поэтому помимо профессиональных знаний, системы документооборота, законодательства, кадрового они должны обладать коммуникации, подбора и персонала, работы с документацией и

[1] Мухаметшина, И. И. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих / И.И. Мухаметшина //Политология № 25 - 1, 2014 г. С. 13 - 22.

создания нормативных актов и в с этим быть учиться и применять знания и навыки на

§ 2.2. Проект по переподготовки и повышения муниципальных служащих на МО «Балтийский муниципальный район»

Аппарат области ,создан в с Законами Калининградской «О Губернаторе Калининградской «О Правительстве Калининградской «О

системе исполнительных государственной власти области» для правового, и материально-технического обеспечения Губернатора Калининградской Правительства Калининградской

Население теряет к местной власти[1]. зачастую не знают и не в каком муниципальном они проживают, кто входит в его представительного органа и администрации. Отчасти это с общей политической и пассивностью граждан, представительной демократии[2]. вероятно, на местном это во многом зависит от уровня значимости, богатства и самостоятельности образований. Об успехах и гражданам чаще сообщают государственные, а не чиновники. А на долю приходятся чаще гораздо менее новости: аварии и тарифов в сфере хозяйства, отсутствие для ремонта местных для предоставления муниципального для строительства и поддержания социальной инфраструктуры и для другого. Муниципальные все реже замещаются личностями, пользующимися доверием местных жителей. этого в органы самоуправления все чаще обычные, зачастую подготовленные люди, у нет ни способностей, ни желания, ни что-либо изменить в своего муниципального [3].

Государственную теорию в целом господствовавшую в в эпоху контрреформ III и в советский период, ли следует рассматривать в долгосрочной цели Представляется, что государство развивать и поддерживать гражданскую составляющую самоуправления, ограничивать регулирование и воздействие на

---

[1] Черкасов А.И. Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Российский юридический журнал. 2013. N 1. С. 97 - 105.

[2] Дахин В.Н. Кризис институтов представительной власти в России // Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики / Под общ. ред. Т.И. Заславской. М., 2002. С. 52 - 57. URL: http://ecsocman.hse.ru/text/19191104 / (дата обращения 13.04.2016.)

[3] Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Региональная политика и федеративные отношения": Распоряжение Правительства РФ N 435-р от 26 марта 2013 г. // СЗ РФ. 2013. N 13. Ст. 1600. URL: http:// www.gosprogrammy.gov.ru/ Main/ ClientBin/Passports/33.pdf. (дата обращения 13.04.2016.)

Для этого должны и государство и общество. должно изменить отношение к местному увидеть в нем младшего и союзника, а не инструмент поддержки, не свой аппарат, не "уродика, к развитию"[1]. Критика Лениным лозунга и властное земство", утратила актуальность. В время местное необходимо наделить полномочиями, нужно ему возможность определенного на отдельные территориальные государственной власти[2]. Это реализацию интересов и эффективный контроль над аппаратом государства.

При изменения должны и в самом обществе. Оно проявить интерес к делам, активно в осуществлении местного и, возможно, от этого придать дополнительную российской государственности[3]. процессы взаимного и сближения государства и должны происходить Тогда местное будет эффективно местные особенности, и проблемы, реализовывать гражданского общества на уровне, заслуживать жителей муниципальных И местное самоуправление казаться людям государственной машины территориями"[4].

Статья 12 Конституции Федерации признает и местное самоуправление, его самостоятельность в пределах полномочий, а также что органы местного не входят в систему государственной власти.

---

[1] Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма // Полное собрание сочинений. Т. 5. М., 1965. С. 21 - 72. С. 69.

[2] Авакьян С.А. А есть ли в России местное самоуправление // см. в кн.: Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. М., 2010. С. 548 - 556.

[3] Тимофеев Н.С. Пятое колесо как движущая сила российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 16. С. 24 - 28; Тимофеев Н.С. Традиции, инновации и заимствования в контексте современных реформ местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 1. С. 18 - 27.

[4] Усманова Р.М. Влияние политических традиций на организацию муниципальной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 9. С. 11 - 17.

положения можно по-разному[1]. Например, в общественной теории: власть полностью от власти[2].

из приведенных конституционных прямо не следует, что местного самоуправления обособлен от государства и что его абсолютна[3]. Да и на практике это [4]. Местное самоуправление нижним уровнем власти, который взаимодействует с государством и с ним много общих интересов, предметов Местное самоуправление оно имеет и государственные, и черты.

Во избежание в Конституции целесообразно уточнить, что и местное самоуправление собой два уровня публичной власти, организационно и функционально для обеспечения эффективного вопросов местного Представляется, что именно так и нужно толковать ст. 12 Конституции. В связи с следует согласиться с Пешиным в том, что местного самоуправления в возможно и без изменений Конституции.

муниципальный район 03 июля 2008 г. на Закона Калининградской № 274 "Об организации местного на территории муниципального "Балтийский городской

Границы Балтийского района утверждены Калининградской области № 274 "Об местного самоуправления на муниципального образования городской округ"". В муниципального района городской поселение Балтийск", Приморского поселение, сельское "Дивное" и 12 населенных (в том числе: г. Балтийск, п. и 10 сельских населенных

Численность работников БМР всего 125 в том числе муниципальных - 91 человек.

---

[1] Ишмухаметов А.Х. Соотношение государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2012. N 8. С. 57 - 59.

[2] Авакьян С.А. Конституция Российской Федерации: итоги развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 23. С. 3 - 10.

[3] Полещенко Д.А. Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. N 11. С. 100 - 108.

[4] Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 102.

Представительный местного самоуправления - депутатов муниципального «Балтийский муниципальный

Каждый муниципальный служащий имеет право на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом, за счёт средств местного бюджета, отсюда следует, что в муниципальном образовании должны быть урегулированы проблемы периодичности, задач, форм обучения, порядка его планирования, нормирования расходов на повышение квалификации и другие вопросы. Прямые обязанности муниципального образования по повышению квалификации муниципального служащего, установленные муниципальным правовым актом (актами), считаются расходными обязательствами местного бюджета.

Подготовка, а так же переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих должны предусматривать определённые принципы и осуществляться с помощью системы организационных мер, регулирующих учебный процесс[1].

Но прежде чем составлять график повышения квалификации, должна быть созданы Программа по повышению квалификации муниципальных служащих. В настоящей работе представлена такая программа повышения квалификации муниципальных служащих и состоит из следующих пунктов: необходимость создания данной Программы, цель, задачи, ожидаемый результат от Программы, механизмы реализации, благодаря которым будет решена главная проблема, и мероприятия по выполнению Программы.

[1] Деркач, М.Е. Развитие системы повышения квалификации муниципальных служащих / М.Е. Деркач // Наука, техника, образование/ 2015. -№ 5 (11).С. 34 - 45.

Муниципальная программа повышения квалификации муниципальных служащих в Калининградской области на 2016 год

Данная программа составлена на основании следующих нормативных документах:

1) Федеральный закон от 2 марта 2007 года N 25-ФЗ "О службе Российской Федерации";

2) Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

3) Закон Калининградской области от 5 декабря 2008 года № 301 " О правовом регулировании службы в Калининградской области».

Необходимость разработки Программы связана с:

1. м условий для профессиональной подготовки и повышения квалификации участников Программы;

2. повышением эффективности функционирования органов местного самоуправления;

3. реализацией положений федерального и регионального законодательства об обеспечении единства требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации гражданских и муниципальных служащих; указанные требования определяют, что профессиональная переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих осуществляются в течение всего периода прохождения ими гражданской службы и производятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три года;

4. обеспечением регулирования и планирования процесса подготовки кадров.

Цель Программы:

Целью Программы является увеличение эффективности и качества муниципального управления при помощи системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных

служащих, работников муниципальных учреждений, а также лиц, замещающих выборные муниципальные должности (далее - участники Программы), ориентированной на решение практических задач.

Основными задачами Программы являются:

1. Создание ориентированной на решение практических задач местного самоуправления системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации участников Программы;

2. Организация и проведение профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих вновь создаваемых муниципальных образований;

3. Обеспечение за счет профессиональной переподготовки и повышения квалификации необходимого кадрового резерва службы.

Ожидаемые результаты Программы:

Реализация Программы позволит улучшить систему подготовки управленцев для службы в области и повысить профессиональный уровень подготовки муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений, а также лиц, замещающих выборные муниципальные должности.

Содержание проблемы

В настоящее время практически для всех участников Программы, а в особенности для руководителей муниципальных образований, поселений, стоит задача актуализации имеющихся знаний и навыков управленческой работы[1]. Развитие профессиональной компетенции и компетентности муниципального служащего требует непрерывного обновления и реализации комплекса профессиональных знаний и практического опыта эффективного управления экономическими, социально-культурными и политическими процессами на территории муниципального образования для достижения

[1] Акуев, З. Л. Решение проблемы аттестации муниципальных кадров / З.Л. Акуев // Молодой ученый. - 2015. - №7. - С. 329-331.

целей местного самоуправления - удовлетворения потребностей жизнеобеспечения населения и развития муниципального образования. Овладение необходимыми знаниями, умениями, навыками, поддержание их на должном уровне и стремление к достижению профессионального мастерства является служебной обязанностью всех муниципальных служащих. Организованный и целенаправленный процесс овладения и постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений и навыков необходим для успешного выполнения задач, возложенных на органы местного самоуправления населением и государством[1].

Еще одной проблемой обеспечения качественного муниципального управления и профессионального мастерства, требующей проведения обучения участников Программы, является постоянное изменение законодательства как в части компетенции местного самоуправления, так и в части содержания деятельности. Это требует регулярного обновления знаний в области правовых основ деятельности.

Механизм реализации программы

Механизм реализации Программы предусматривает:

- разработку ежегодных планов подготовки и повышения квалификации участников Программы;
- формирование учебных групп по подготовке и повышению квалификации участников Программы;
- формирование и размещение ежегодного заказа на подготовку и повышение квалификации участников Программы;
- разработку и подписание государственных (муниципальных) контрактов на оказание образовательных услуг в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации;

---

[1] Знаменский, Д.М. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / Д.М. Знаменский. М.: Интермедиа. 2015. С. 180.

- получение образовательных услуг в образовательных учреждениях, выигравших конкурс на право выполнения заказа на предоставление услуг по подготовке и повышению квалификации участников Программы.

Мероприятия по выполнению программы

№ п/п	Мероприятия	Исполнители	Срок
	Разработка и утверждение учебно-тематических планов обучения, графиков задания для размещения ежегодного заказа на подготовку и повышение квалификации участников Программы	Министерство по развитию территорий и взаимодействию с органами местного самоуправления Калининградской области, исполнительно-распорядительные органы муниципального образования	Ежегодного в начале нового календарного года.
	Разработка проекта муниципального контракта для размещения ежегодного заказа на подготовку и повышение квалификации участников Программы	Государственные заказчики Программы	Ежегодно
	Проведение процедуры торгов на право заключения муниципального	Конкурсное агентство Калининградской области	Ежегодно

	контракта на оказание на оказание услуг по подготовке и повышение квалификации участников Программы		
	Подписание муниципальных контрактов в установленном действующем законодательством порядке с образовательными учреждениями, выигравшими конкурс на оказание по подготовке и повышение квалификации участников Программы	Министерство финансов Калининградской области, Агентство главного распорядителя средств бюджета Калининградской области исполнительно-распорядительные органы муниципального образования	По результатам конкурса
	Формирование состава учебных программ	Министерство по развитию территорий и взаимодействию с органами местного самоуправления Калининградской области	Ежегодно
	Реализация учебного процесса	Образовательные учреждения-победители конкурса, а также руководители органов исполнительной	Согласно графику обучения

		власти Калининградской области	
	Повышение квалификации, стажировки, проведение обучающихся семинаров участников Программы	Исполнители проекта	Согласно графикам обучения проекта

Заключение

Местное самоуправление в Российской Федерации является одной из главных составляющей конституционного строя. Целесообразно организованное местное самоуправление дает возможность эффективно применять местные ресурсы, снимать социальную напряженность в обществе, повышать доверие населения к власти.

Муниципальная служба должна базироваться на профессионализме и высокой квалификации муниципальных служащих, которые, выполняя каждый день управленческие функции, действуют исключительно в интересах органов местного самоуправления и общества.

От качества подготовки и компетентности муниципальных служащих, их добросовестного отношения к должностным обязанностям во многом зависит ее авторитет в обществе.

Качество работы органов местного самоуправления напрямую зависит от уровня профессиональной квалификации муниципальных служащих.

Недостаток необходимых знаний и профессиональных навыков приводит к низкому качеству управленческих решений и, следовательно к утрате авторитета органов местного самоуправления в глазах населения, по этой причине формирование единой системы обучения кадров, внедрение результативных методов подбора квалифицированных кадров считается одним из инструментов повышения эффективности муниципального управления.

Предложенная программа, даст возможность сформировать систему обучения и повышения квалификации муниципальных служащих, выработать высокопрофессиональный внутренний кадровый резерв для замещения должностей службы, ввести современные образовательные и управленческие технологии.

Создании и осуществление настоящей Программы, даст возможность, улучшить организацию и функционирование службы, ввести инновационные кадровые, информационные, образовательные и

управленческие технологии, что позволит обеспечить последовательность, системность и комплексность развития службы.

Уставы муниципальных образований, регламенты органов местного самоуправления определяют общие правила разработки и принятия муниципальных правовых актов. Однако в условиях реформирования органов местного самоуправления, изменения структуры органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, расширения законодательно закрепленных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления необходима серьезная работа по созданию правовой основы нормотворческого процесса на уровне муниципальных образований с целью урегулирования порядка разработки нормативного правового акта, согласования его с заинтересованными субъектами, вынесения проекта нормативного акта на публичные слушания, принятия муниципальных правовых актов органами и должностными лицами муниципального образования. При этом правовая основа правотворчества муниципальных органов, создаваемая в муниципальных образованиях, должна обеспечивать решение вопросов местного значения при активном участии населения.

Расширение полномочий органов местного самоуправления по решению проблем местного значения и, как следствие, увеличение интенсивности нормотворческой деятельности органов местного самоуправления выявили ряд проблем в этой сфере, в числе которых:

- бессистемность и несогласованность между различными муниципальными правовыми актами;

- недостаточность внимания, уделяемого привлечению общественности к участию в муниципальном правотворчестве;

- необеспеченность большинства муниципальных образований квалифицированными кадрами.

Кроме того, анализ современного состояния правового регулирования службы показывает, что в настоящее время:

- во многих муниципальных образованиях практически не реализуются заложенные законодательством механизмы управления по результатам;

- не совершенствуются системы регламентации и оценки профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих;

- деятельность муниципальных служащих слабо ориентирована на оказание качественных услуг гражданам;

- недостаточно развиты механизмы стимулирования и не используются заложенные в законодательстве принципы оплаты по результатам, что снижает мотивацию муниципальных служащих;

- недостаточно применяются современные технологии подбора кадров при поступлении на муниципальную службу и работы с кадрами при ее прохождении. Так, отсутствуют единые методические рекомендации по организации системы наставничества на службе, во многих муниципальных образованиях до сих пор не разработаны и не приняты муниципальные правовые акты по организации наставничества.

В этой связи необходимо реализовать комплекс мероприятий, направленных на совершенствование правовых механизмов службы, в частности:

- формировать ежегодные отчеты муниципальных служащих о своей профессиональной деятельности, выполненных заданиях и поручениях;

- разработать и внедрить систему мер, направленных на совершенствование порядка прохождения службы и стимулирование добросовестного исполнения должностных обязанностей службы на высоком профессиональном уровне;

- проводить социологические опросы на предмет оценки удовлетворенности муниципальных служащих условиями и результатами своей работы, морально-психологическим климатом в коллективе;

- необходимо внести изменения в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О службе в Российской Федерации" в части введения на службе системы профессионального развития, включая институт наставничества.

На сегодняшний день активное развитие и широкое применение информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов местного самоуправления - один из важных факторов повышения уровня социально-экономического развития муниципального образования, эффективности службы. Органы местного самоуправления на протяжении последних лет реализуют политику, направленную на повышение доступности информации о текущем и перспективном развитии муниципального образования в сети Интернет; на развитие информационно-технологической инфраструктуры и системы службы.

Во многих муниципальных образованиях в результате выполнения мероприятий по проведению административной реформы функционируют элементы инфраструктуры электронного правительства (реестр муниципальных услуг, центры общественного доступа к информации органов власти и государственным электронным услугам, многофункциональные центры предоставления услуг, технические средства организации электронного межведомственного взаимодействия), внедрены системы электронного документооборота, осуществляют свою деятельность отделы информационных технологий и защиты информации, решены многие другие задачи, связанные с формированием современной базовой информационно-технологической инфраструктуры муниципальных образований. В сети Интернет функционируют официальные сайты муниципальных образований, на которых размещается нормативно-правовая,

справочная, оперативная и иная информация, касающаяся муниципального управления.

Вместе с тем в муниципалитетах существует ряд проблем, препятствующих эффективности использования информационных и телекоммуникационных технологий в целях повышения качества жизни граждан, развития экономической, культурной и духовной сфер жизни общества. Так, одними из причин, препятствующих развитию информационных технологий на службе, являются недостаточность нормативно-правовой базы и отсутствие единой методологии информатизации.

Для решения проблем, препятствующих повышению эффективности интеграции и развитию информационных технологий в сфере муниципального управления, необходимо осуществление ряда мероприятий, направленных на совершенствование и развитие нормативно-правовой базы в сфере информационных технологий и защиты информации; дальнейшее распространение электронного документооборота в органах местного самоуправления, что будет способствовать повышению эффективности взаимодействия структурных подразделений администрации муниципального образования как между собой, так и с организациями, а также населением муниципального образования.

Подводя итог, следует отметить, что необходимо создать эффективное государственное и муниципальное управление, повышение качества предоставления услуг населению, широкое участие граждан в различных проектах и развитие институтов гражданского общества. Местное самоуправление выступает одним из институтов гражданского общества, который позволяет населению в соответствии с законодательством принимать участие в управлении делами муниципального образования, самостоятельно решая вопросы местного значения. Механизмом и

инструментом реализации функций и задач органов местного самоуправления является муниципальная служба.

1. Успешность реформирования и развития системы службы зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на модернизацию службы как единой системы, а также на практическое применение инновационных технологий муниципального управления. В рамках развития службы в администрациях муниципальных образований проведены мониторинг и экспертиза правовых актов по вопросам службы, сформирована необходимая нормативная база, введены конкурсные процедуры при назначении на должность службы, ведется системная работа по формированию кадровых резервов и организации дополнительного образования муниципальных служащих с целью выявления профессионального потенциала и профессиональных достижений муниципальных служащих. Однако поставленные задачи во многих муниципальных образованиях выполнены не в полной мере, и результаты реализации муниципальных правовых актов показывают сохраняющуюся актуальность большинства определенных направлений. В каждом муниципальном образовании должна быть сформирована достаточная нормативная правовая база по вопросам службы. Комплекс мер по решению проблем службы может быть реализован программно-целевым методом, позволяющим увязать цели, задачи и ожидаемые результаты совершенствования муниципального управления с имеющимися ресурсами. Кроме того, реализация муниципальных программ обеспечит условий для дальнейшего развития службы в современных условиях развития муниципальных образований в соответствии с требованиями законодательства о службе, а также будет способствовать комплексному выполнению задач, направленных на доступность и открытость службы.