

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К КАНДИДАТАМ НА ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПО КОНТРАКТУ

В России неуклонно растет количество муниципальных образований, которые при формировании системы муниципального управления делают выбор в пользу назначения главы местной администрации по контракту, а не избрания его населением. В этом случае глава администрации является муниципальным служащим, однако, действие в отношении него законодательства о муниципальной службе имеет ряд особенностей, таких, как возможность установления дополнительных, по отношению к федеральному закону, квалификационных требований к кандидатам на должность главы местной администрации, что недопустимо в отношении иных муниципальных служащих. Дополнительные требования могут быть установлены законом субъекта Российской Федерации, муниципально-правовым актом. Сравнительно-правовой анализ дополнительных требований, закрепленных в правовых актах ряда субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, позволяет сделать вывод, что эти требования могут быть как расширены, так и уменьшены по усмотрению муниципального образования. Это объясняется, в том числе, недостатком квалифицированных кадров для замещения должности главы местной администрации на профессиональной основе.

*Ключевые слова:* глава местной администрации; муниципальная служба; муниципальный служащий; заключение контракта.

A. R. Shastina  
Baikal State University of Economics and Law

## LEGAL REGULATION OF ADDITIONAL REQUIREMENTS FOR CANDIDATES FOR THE CONTRACTED POSITION OF HEAD OF LOCAL ADMINISTRATION

In Russia there has been a steady increase in the number of municipalities where the head of the local administration was appointed and contracted rather than elected. In this case the head of administration is a municipal servant, and the public administration law that regulates his/her activity has some peculiarities. For instance, it allows applying additional qualification requirements, which are not provided by the Federal Law, to the candidates for the position of head of local administration, which is not possible with candidates for other positions of municipal servants. These additional requirements may be provided by the local federal law, or municipal legal act. Having made a comparative legal analysis of additional requirements provided by several municipal legal acts the author comes to the conclusion that the list of these additional requirements may be either extended or reduced according to the needs of the municipality, which is explained, inter alia, by the lack of well-qualified candidates for the vacancy of head of local administration.

*Keywords:* head of local administration; municipal service; municipal servant; contract signing.

Замещение должности, связанной с осуществлением публично-властных полномочий, вполне обоснованно связано с предъявлением определенных требований к кандидату на эту должность. Такая практика характерна для законодательства многих стран, и Россия — не исключение.

На главу местной администрации по контракту, как на муниципального служащего, распространяется действие ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 25-ФЗ), содержащей требования к лицам, замещающим должности муниципальной службы: наличие гражданства Российской Федерации, владение государственным языком Российской Федерации, достижение возраста 18 лет, соответствие квалификационным требованиям.

Под квалификационными требованиями понимаются требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Соответствующие квалификационные требования к лицам, претендующим на занятие должности муниципальной службы, предъявляются в целях реализации принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих, установленного в ст. 4 Федерального закона № 25-ФЗ.

В правовой доктрине профессионализм и компетентность муниципальных служащих — свойство муниципального служащего, отражающее степень овладения служащим профессиональной деятельностью [3]. Профессионализм также определяют как «высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях» [1, с. 501].

Понятие «компетентность» (от лат. *competens* — соответствующий, способный) означает доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности [2]. Компетентность муниципальных служащих — способность применять знания, умения и личностные качества для решения задач профессиональной деятельности, социальной деятельности и личного успеха [3].

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ, квалификационные требования для муниципальных служащих и государственных гражданских служащих едины и устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Однако ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривает: «в случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации».

Таким образом, дополнительные, по отношению к Федеральному закону № 25-ФЗ, требования в отношении кандидатов на должность главы администрации по контракту могут быть предусмотрены уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации только в части, касающейся квалификационных требований.

<sup>1</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.

Например, в Иркутской области квалификационные требования, предъявляемые для замещения должности главы местной администрации в муниципальных образованиях Иркутской области, установлены Законом Иркутской области «Об отдельных вопросах муниципальной службы в Иркутской области»<sup>1</sup> от 15 октября 2007 г. № 88-оз (далее — Закон № 88-оз). В соответствии с Законом Иркутской области «О Реестре должностей муниципальной службы в Иркутской области и соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Иркутской области»<sup>2</sup> от 15 октября 2007 г. № 89-оз обязательно наличие высшего профессионального образования. В случае если должность главы местной администрации относится к высшей группе должностей муниципальной службы, то требование к стажу муниципальной (государственной) службы составляет не менее 4 лет, либо не менее 5 лет стажа работы по специальности. Для главной группы должностей муниципальной службы — 2 и 3 года стажа работы соответственно.

В соответствии с Законом Красноярского края «Об особенностях правового регулирования муниципальной службы в Красноярском крае»<sup>3</sup> от 24 апреля 2008 г. № 5-1565 для лиц, претендующих на замещение должности главы местной администрации по контракту, обязательно высшее профессиональное образование, полученное в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях и удостоверенное документом государственного образца об уровне образования и (или) квалификации. Для высшей группы должностей муниципальной службы требуется минимальный стаж муниципальной (государственной) службы 2 года, либо стаж работы по специальности — 4 года. Для главной группы — 2 и 2 года соответственно.

Можно отметить, что отнесение законом субъекта Российской Федерации должности главы местной администрации к ведущей или главной группе должностей зависит от типа муниципального образования, а также от численности проживающего на его территории населения.

Требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, как правило, включают: знание Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования и иных муниципальных нормативных правовых актов применительно к осуществлению соответствующих должностных обязанностей (например, ч. 1 п. 3 ст. 5 Закона № 88-оз).

Региональные законы закрепляют, что от кандидатов на должность главы местной администрации муниципального района, городского округа, назначаемых по контракту, требуются знание Конституции Российской Федерации, федерального и регионального законодательства, устава муниципального образования и иных муниципальных правовых актов в части, касающейся осуществления государственных полномочий.

В ряде региональных законов устанавливается, что к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района, городского округа, назначаемым по контракту, предъявляются дополнительные требования, касающиеся более продолжительного, в сравнении с общими требованиями, стажа работы (например, ч. 2 ст. 5 Закона № 88-оз предусматривает наличие у кандидата стажа работы на должностях государственной гражданской службы или муниципальной службы не менее 5 лет или на руководящей должности не менее 3 лет); наличия отзыва с предыдущего места службы или

<sup>1</sup> Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. — № 34, т. 1. — 2007. — 22 окт.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Краевой вестник. — № 52 (353). — 2007. — 16 мая.

работы (например, ст. 2 Закона Красноярского края «О контракте с главой местной администрации»<sup>1</sup>).

На практике, при подведении итогов конкурса на замещение должности главы местной администрации, комиссия по проведению конкурса может учитывать и иные обстоятельства, характеризующие уровень профессионализма и компетентности кандидатов. Например, п. 10 ст. 4 Положения о порядке и условиях проведения конкурса на замещение вакантной должности главы администрации поселка Кедровый<sup>2</sup>, предусматривает, что при подведении итогов конкурса комиссия учитывает законность, целесообразность и осуществимость предложений по программе действий в качестве кандидата на вакантную должность главы местной администрации, а также наличие у кандидата высшего образования (особенно высшего экономического или юридического образования), наличие ученой степени, научных публикаций в области управления, юриспруденции, экономики, социологии, опыта работы на руководящих должностях в органах государственной власти или местного самоуправления, опыта работы по специальности на руководящих должностях.

В п. 6 ст. 4 Положения о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы администрации Комаровского сельсовета<sup>3</sup> для комиссии по проведению конкурса предусмотрена возможность учитывать наличие у кандидата ученой степени, научных публикаций в области управления, юриспруденции, экономики, социологии, опыта работы на руководящих должностях в органах государственной власти или местного самоуправления.

Нужно отметить, что дополнительным требованием к кандидату на должность главы администрации Комаровского сельсовета является наличие стажа муниципальной или государственной службы не менее 3 лет. То есть лицо, обладающее опытом работы на других руководящих должностях, не может претендовать на замещение должности главы местной администрации. Но, чаще всего, в муниципальных образованиях допускаются к участию в конкурсе на замещение должности главы местной администрации кандидаты, имеющие опыт работы на руководящих должностях, не связанных с государственной или муниципальной службой. Как правило, в этом случае требования к сроку такого стажа превышают требования к стажу государственной или муниципальной службы. В отдельных муниципальных образованиях установлены еще более «мягкие» требования к опыту работы кандидата на должность главы местной администрации. Например, правом на участие в конкурсе на замещение должности главы местной администрации в сельском поселении Верхнее-Ульхунское Забайкальского края могут обладать лица, имеющие стаж муниципальной службы не менее 4 лет или не менее 5 лет стажа работы по специальности<sup>4</sup>.

Аналогичный подход к установлению дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации наблюдается и в иных муниципальных образованиях. Дополнительные требования, как правило,

<sup>1</sup> О контракте с главой местной администрации : закон Красноярского края от 25 марта 2010 г. № 10-4500 (подписан Губернатором Красноярского края 1 апреля 2010 г.) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. — № 13 (384). — 2010. — 5 апр.

<sup>2</sup> Положение о порядке и условиях проведения конкурса на замещение вакантной должности главы администрации поселка Кедровый : решение Совета депутатов поселка Кедровый Красноярского края от 21 января 2010 г. № 98-270Р. — URL : [www.krasrab.com/archive/2012/09/29/25/view\\_article](http://www.krasrab.com/archive/2012/09/29/25/view_article).

<sup>3</sup> О Положении и о порядке проведения конкурса на замещение должности Главы администрации Комаровского сельсовета : решение Комаровского сельского Совета депутатов Пировского района Красноярского края от 22 июня 2012 г. № 23-60р // Комаровские вести. — № 41. — 2012. — 21 июня.

<sup>4</sup> См.: ст. 21 Приложения № 1 Решения Совета сельского поселения Верхнее-Ульхунское от 27 января 2012 г. № 10 «Об установлении порядка проведения конкурса на замещение должности руководителя администрации поселения «Верхнее-Ульхунское» (в ред. от 9 июня 2012 г. № 31).

установлены в муниципальных правовых актах, но не всегда связаны с повышением этих требований. Таким образом, муниципальные образования вправе как уменьшать, так и увеличивать требования к стажу работы и уровню образования.

Тенденция к смягчению требований наблюдается в малочисленных городских и, особенно, сельских поселениях. Это объясняется общей нехваткой кадров («кадровый голод»), которую испытывает муниципальная власть. Например, по данным Министерства регионального развития за 2011 г., в Российской Федерации среди глав местных администраций, замещающих должность по контракту, 13,8 % не имели высшего образования. Большинство лиц, не имеющих высшего образования, замещают должность главы местной администрации в сельских поселениях (21,7 % сельских поселений)<sup>1</sup>. Насколько такая ситуация соответствует природе института «сити-менеджера»? Ответить на этот вопрос сложно, для решения данной проблемы необходим комплексный подход — развитие системы профессиональной подготовки кадров в сфере местного самоуправления, эффективная система гарантий муниципальным служащим и соответствующее материальное вознаграждение как основной стимул для замещения должности главы местной администрации.

#### Список использованной литературы

1. Государственная служба: теория и организация / под общ. ред. Н. В. Охотского, В. Г. Игнатова. — Ростов н/Д : Феникс, 1998. — 624 с.
2. Колесников А. В. Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (постатейный) / А. В. Колесников, А. О. Макаров, И. Н. Осипова. — Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. — 231 с.
3. Шкатулла В. И. Комментарий к Федеральному закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ [Электронный ресурс] / В. И. Шкатулла, М. В. Сытинская, В. В. Надвикова. — URL : <http://base.garant.ru/55070648/>.

#### References

1. Okhotskiy N. V., Ignatov V. G. (eds) *Gosudarstvennaya sluzhba: teoriya i organizatsiya* [Public service: theory and organization]. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 1998. 624 p.
2. Kolesnikov A. V., Makarov A. O., Osipova I. N. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O munitsipal'noy sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii» ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ (postateynyy)* [Commentary on the Federal Law «On municipal service in the Russian Federation» of March 2, 2007 № 25-FZ (paragraph by paragraph)]. Saratov, IPR Media Publ., 2010. 231 p.
3. Shkatulla V. I., Sytinskaya M. V., Nadvikova V. V. *Kommentariy k Federal'nomu zakonu «O munitsipal'noy sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii» ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ*. [Commentary on the Federal Law «On municipal service in the Russian Federation» of March 2, 2007 № 25-FZ]. Available at: <http://base.garant.ru/55070648/>.

#### Информация об авторе

Шастина Анжелика Размиковна — старший преподаватель, кафедра конституционного и административного права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [arakel@front.ru](mailto:arakel@front.ru).

#### Author

Shastina Anzhelika Razmikovna — Senior Instructor, Dep-t of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: [arakel@front.ru](mailto:arakel@front.ru).

<sup>1</sup> См.: Аналитические материалы по вопросу реализации в муниципальных образованиях Российской Федерации модели организации системы органов местного самоуправления, предусматривающей «сити-менеджера» (главу местной администрации, назначаемого на должность по контракту). — 2011 апр. — URL: [www.minregion.ru](http://www.minregion.ru).