

*Бахилина И.Е.,
магистрант,
кафедры Экономики и государственного
и муниципального управления
Московского Финансово-юридического
университета МФЮА,
Россия, г. Москва*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** В статье рассматривается вопрос нормативно-правового регулирования кадрового обеспечения системы муниципального управления. Раскрыта сущность основополагающих нормативных документов и проблемные сферы регулирования, а также предложены пути совершенствования.*

***Ключевые слова:** кадровое обеспечение, муниципальный служащий, муниципальное управление, нормативный акт, региональное законодательство, устав.*

***Abstract:** The article discusses the issue of legal regulation of personnel support for the municipal management system. It reveals the essence of the fundamental regulatory documents and problematic areas of regulation, and suggests ways to improve them.*

***Keywords:** personnel support, municipal employee, municipal management, regulatory act, regional legislation, charter.*

Система государственного и муниципального управления представляет собой жестко детерминированную сферу, обладающую фактической

монополией на выработку и реализацию стратегических решений как на уровне страны в целом, так и в рамках отдельных регионов. Подобная исключительность достигается благодаря всеобъемлющему нормативному контролю: функционирование аппарата управления, включая кадровые процессы в органах местного самоуправления, подчинено логике четко выстроенной иерархии правовых актов. Эта многоуровневая система, выстроенная в Российской Федерации, базируется на трех взаимосвязанных уровнях – федеральном, региональном и муниципальном, которые в своей совокупности формируют единое правовое поле, детально регламентирующее все аспекты организации и прохождения муниципальной службы.

На федеральном уровне закладывается фундамент всей системы муниципальной службы: здесь определяются её ключевые понятия, базовые принципы функционирования и общие правила осуществления, имеющие силу на всей территории страны.

Главным документом в регулировании муниципальной службы является Конституция РФ [1], как документ гарантирующий всем право на труд.

Следующий уровень составляют Федеральный закон № 33-ФЗ [2], который регламентирует общие принципы организации местного самоуправления и специальный Федеральный закон № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3], посвященный непосредственному правовому регулированию именно деятельности муниципальных служащих, и обязанности и гарантии.

Важную роль в регулировании кадрового обеспечения также играют Трудовой кодекс РФ [4] и Закон «Об образовании» № 273-ФЗ [5], которые регулируют трудовые отношения и требования к образованию.

Конституция РФ относит вопросы организации местного самоуправления к совместному ведению Федерации и регионов, а именно пункт «н» статьи 72. Из этого следует вывод, что законодательное регулирование муниципальной службы строится на двух уровнях.

Федеральный центр не обладает исключительным правом издавать законы в этой сфере. Субъекты Федерации могут принимать собственные нормативные акты, которые уточняют и развивают федеральные положения с учётом местных особенностей. В итоге формируется единое, но многоуровневое правовое поле муниципальной службы.

Федеральный закон № 33-ФЗ задаёт общие рамки кадровой работы в органах местного самоуправления. Его статья 31 передаёт детальную регламентацию муниципальной службы на уровень самих муниципалитетов. Конкретные правила должны закрепляться в уставах и локальных нормативных актах.

Основные принципы управления кадрами в местном самоуправлении закреплены в Федеральном законе № 25-ФЗ. Этот акт определяет правовые основания для всех этапов служебных отношений, от приёма на работу до увольнения, а также регулирует статус муниципального служащего. Статья 2 закона устанавливает, кто выступает работодателем. Им является само муниципальное образование, а его интересы представляют уполномоченные лица или органы. Наиболее подробно кадровая работа описана в главе 8. Здесь речь идёт о профессиональной подготовке, ведении личных дел, работе с персональными данными, формировании кадрового резерва и определении приоритетов развития персонала.

Региональный уровень нормативного регулирования муниципальной службы призван адаптировать общенациональные правовые нормы к специфике конкретного субъекта РФ. Это необходимо, так как все регионы имеют разный финансовый уровень. Уставы регионов выполняют в этой системе связующую роль, устанавливая базовую взаимосвязь между государственной гражданской службой региона и муниципальной службой и отсылая к профильным областным законам. Именно последние становятся основным инструментом региональной регламентации, конкретизируя вопросы формирования реестра должностей, порядка назначения пенсий и

иных аспектов, оставленных федеральным законодателем на усмотрение территорий. Кроме того, правовое поле дополняется подзаконными актами региональных органов власти, которые принимаются во исполнение законов и детализируют процедурные и организационные механизмы реализации отдельных направлений муниципальной службы.

Завершающим звеном в иерархии правового регулирования выступает муниципальный уровень, где общие предписания федеральных и региональных норм трансформируются в конкретные правовые механизмы, адаптированные к условиям конкретного муниципалитета. Базовым документом здесь выступает устав муниципального образования, который закрепляет приоритет федерального и регионального законодательства, но именно на локальном уровне происходит их окончательная конкретизация. В развитие устава принимаются многочисленные локальные акты (положения, постановления, приказы), которые призваны детализировать кадровые процедуры с учетом местной специфики. Однако именно на этом уровне система нормативных актов нередко утрачивает внутреннее единство: высокая степень фрагментарности и недостаточная согласованность между документами могут создавать риски для формирования целостной и эффективной кадровой политики в органах местного самоуправления.

Профессиональное становление муниципальных служащих базируется на образовательных стандартах, регламентированных Федеральным законом № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который определяет возможные форматы подготовки кадров: от программ дополнительного профессионального образования до механизмов целевого обучения и профессиональной переподготовки. Однако эффективность реализации этих образовательных траекторий напрямую зависит от характера взаимодействия между муниципалитетами и образовательными институтами, и именно в этой зоне сопряжения двух систем обнаруживаются наиболее серьезные дефекты правового регулирования.

Законодательство об образовании и нормы, регламентирующие муниципальную службу, демонстрируют очевидную рассогласованность, которая наиболее ярко проявляется в институте целевой подготовки кадров. Этот перспективный механизм, способный обеспечить приток мотивированных специалистов в местное самоуправление, остается невостребованным именно из-за отсутствия проработанной правовой базы.

Несмотря на наличие разветвленной и многоуровневой системы нормативно-правовых актов, призванных регулировать муниципальную службу, на практике сохраняются существенные проблемы, снижающие эффективность правоприменения. Одной из наиболее острых остается выраженная разнородность регионального законодательства: субъекты Российской Федерации, реализуя предоставленные им полномочия по конкретизации федеральных норм, зачастую формируют существенно различающиеся правила в отношении статуса, гарантий и условий прохождения службы. Такая дифференциация приводит к тому, что муниципальные служащие, выполняющие схожие функции, оказываются в неравном правовом положении в зависимости от региона, что прямо противоречит закрепленному в законодательстве принципу равенства прав и единообразия условий прохождения муниципальной службы. Подобная ситуация не только нарушает логику единого правового пространства, но и создает риски социальной несправедливости и кадровых диспропорций. Преодоление этой фрагментации видится в углублении унификации законодательства: необходимо усиление роли федерального центра в задании жестких рамочных стандартов, ограничивающих вариативность регионального нормотворчества по ключевым элементам правового статуса муниципального служащего.

Развитие системы правового регулирования кадрового управления в муниципальной сфере сегодня движется по трем магистральным направлениям: цифровая трансформация процессов, унификация

нормативного поля и придание правовым механизмам необходимой гибкости. Правовой фундамент кадровой работы в муниципальных образованиях представляет собой на сегодняшний день крайне сложную составную конструкцию, вобравшую в себя положения конституционного, административного, трудового и образовательного права. Столь сложная и очень масштабная архитектура требует постоянной настройки под актуальные вызовы времени, к сожалению, за которыми законодательство просто не успевает. Поэтому самыми сложными аспектами этой настройки остаются согласование федеральных и региональных норм в деятельности муниципалитетов, внедрение современных цифровых инструментов кадрового обеспечения, проектирование индивидуальных образовательных маршрутов для служащих и многое другое.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // «Собрание законодательства РФ», 24.03.2025, N 12, ст. 1200.
3. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 05.03.2007, N 10, ст. 1152.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 29.12.2025, с изм. от 06.02.2026) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.

5. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 08.03.2026) «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598.