Внедрение электронных кадровых технологий в муниципальной службе: инновации и правовые вызовы

Кудинов Алексей Сергеевич
аспирант, Тверской Государственный Университет

В статье рассматриваются современные электронные кадровые технологии (ЭКТ), внедряемые в систему муниципальной службы, и анализируются возникающие при этом правовые проблемы. Актуальность темы обусловлена общегосударственным курсом на цифровизацию публичного управления, в том числе кадровых процессов, что нашло отражение в недавних изменениях законодательства (включая постоянное разрешение кадрового электронного документооборота). Научная новизна работы заключается в комплексном исследовании нормативной базы Российской Федерации 2025–2026 гг., регулирующей цифровизацию кадровой работы в органах местного самоуправления (Конституция РФ, ФЗ № 25-ФЗ, № 33-ФЗ, поправки в Трудовой кодекс и др.), а также в выявлении правовых вызовов, связанных с использованием ЭКТ. В статье раскрываются: текущие инновации в сфере управления персоналом на муниципальной службе (электронный документооборот кадровых документов, дистанционные платформы найма и обучения, использование электронной подписи и пр.); анализируется законодательство об информации и персональных данных применительно к хранению и обработке кадровых сведений; исследуется судебно-правовая практика и позиции государственных органов (в том числе эксперименты Правительства РФ) по переводу кадровых процедур в цифровой формат. Отдельное внимание уделяется балансу между необходимостью централизации кадровых информационных систем в рамках единой системы публичной власти и соблюдением конституционных принципов автономии муниципальной службы. Сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования правового обеспечения ЭКТ, включая принятие специальных норм, гарантирующих защиту прав муниципальных служащих в цифровой среде и безопасность персональных данных, а также о важности методической поддержки муниципалитетов при переходе на кадровый электронный документооборот.

Ключевые слова: муниципальная служба; кадровый электронный документооборот; цифровизация управления персоналом; персональные данные; единая система публичной власти; правовое регулирование.

В последние годы в России активно внедряется цифровизация кадровой работы в системе государственной и муниципальной службы, включая кадровый электронный документооборот (КЭДО) и интеграцию информационных систем управления персоналом. Конституционная реформа 2020 года и Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ официально включили органы местного самоуправления в единую систему публичной власти, что создало нормативные предпосылки для вертикальной интеграции цифровых кадровых платформ при сохранении автономии муниципальной службы, закреплённой в Конституции РФ и Федеральном законе № 25-ФЗ.

Ключевым шагом стало принятие Федерального закона № 377-ФЗ от 22.11.2021, закрепившего возможность применения электронных кадровых документов в трудовых отношениях. Работодатели, включая органы МСУ, получили право создавать и хранить кадровые документы без бумажного дублирования, что распространилось и на муниципальную службу с учётом особенностей, предусмотренных законом.

С 2023 по 2024 год в федеральных органах проходил эксперимент по внедрению электронного документооборота, утверждённый Постановлением Правительства РФ № 413 от 18.03.2023. Пилот реализовывался на базе ФГИС ЕИСУКС – Единой информационной системы управления кадровым составом, и сопровождался запуском приложений «Госключ» и платформы «Работа в России».

Согласно ст. 44.1 ФЗ № 79-ФЗ, субъекты РФ и муниципалитеты вправе внедрять собственные КЭДО-системы, при условии их совместимости с федеральной платформой. В ряде регионов уже приняты акты, допускающие применение простой электронной подписи и утверждающие требования к документообороту. Это позволяет органам МСУ внедрять ЭКТ, соблюдая единые стандарты цифровизации кадровых процессов.

К числу ключевых инноваций в сфере муниципальной кадровой службы относятся: системы электронного документооборота (СЭД), цифровые личные кабинеты, онлайн-платформы обучения и аналитические HR-решения. Переход на электронные личные дела и документы позволил автоматизировать рутинные процессы, упростив оформление отпусков, командировок и других кадровых действий. По оценкам экспертов, внедрение КЭДО способствует сокращению издержек и повышению прозрачности управления персоналом, что подтверждается государственной политикой в этой области.

Важную роль играет развитие электронной подписи. Согласно ФЗ № 63-ФЗ, квалифицированная электронная подпись (КЭП) приравнена к собственноручной, что обеспечивает юридическую значимость кадровых документов. Также допускается использование простой и неквалифицированной ЭП при наличии соглашений. В 2023 году внедрено приложение «Госключ» для удалённого подписания документов, а на портале «Работа в России» муниципалитеты обязаны публиковать вакансии, обеспечивая открытость и равенство доступа к службе (ст. 4 ФЗ № 25-ФЗ).

Наряду с преимуществами, цифровизация порождает ряд правовых вызовов. Прежде всего, необходимо соблюдение закона № 152-ФЗ «О персональных данных», поскольку кадровые ИС содержат чувствительные сведения. Органы МСУ обязаны разработать локальные акты,

назначить ответственных и обеспечить техническую защиту информации.

Второй вызов — информационная безопасность. В силу требований закона № 149-ФЗ кадровые системы должны использовать сертифицированные средства защиты, проходить аттестацию и аудит. Особое внимание требует защита муниципальных ИС, интегрированных с федеральными платформами, как потенциальных мишеней для кибератак.

Третья проблема — правовая неопределённость отдельных процедур. Так, приказ об увольнении по-прежнему должен оформляться на бумаге. Некоторые виды документов (например, журналы по охране труда или по воинскому учёту) также не подлежат полной цифровизации. В разъяснениях Минтруда подчёркивается необходимость сохранения подписи работника при фиксировании прохождения инструктажей. Таким образом, нормативная база пока не охватывает весь спектр цифровых решений, что требует осторожного подхода муниципалитетов и сочетания КЭДО с традиционными методами.

Кроме того, значимым вызовом является распределение ответственности при использовании централизованных платформ. Если муниципалитеты подключены, например, к федеральной ЕИСУКС или иным облачным сервисам, возникает вопрос: кто отвечает за сбои или ошибки в системе? Гражданин, не сумевший вовремя оформить отпуск из-за технического сбоя портала, вряд ли разберётся, на чьей стороне проблема – местного кадровика или оператора системы. Пока эти вопросы решаются ведомственными регламентами и соглашениями об информационном взаимодействии, а также общими положениями Гражданского кодекса об ответственности за оказание услуг. Однако судебная практика только начинает формироваться. Прецеденты показывают, что споры могут возникать, например, при оспаривании решений конкурсных комиссий, когда кандидат заявляет о техническом сбое при подаче документов онлайн. В таких случаях суды требуют от органов власти доказательств надлежащей работы электронных систем в спорный период. Это стимулирует внедрение резервных механизмов (дублирование заявок на email и пр.) и фиксирование всех действий пользователей в системных журналах.

Наконец, важным правовым аспектом остаётся обучение и цифровая грамотность самих муниципальных служащих. Федеральное законодательство (например, п.9 ч.1 ст.13 ФЗ № 25-ФЗ) предъявляет требование к служащим соблюдать установленные правила работы с информацией, не разглашать охраняемую законом тайну и т.п. При переходе на цифровые технологии каждое должностное лицо должно знать, как правильно использовать системы и защищать данные. Муниципалитеты сталкиваются с необходимостью организовать обучение персонала работе в новых СЭД, в том числе правилам применения электронной подписи. Отдельные регионы включают такие мероприятия в программы повышения квалификации и национальные проекты «Цифровая экономика». Правовое обеспечение данного направления выражается в издании методических рекомендаций Минцифры и Минтруда, а также в локальных нормативных актах органов власти, регламентирующих порядок работы с кадровыми е-системами.

Внедрение электронных кадровых технологий в муниципальной службе является объективной необходимостью в условиях цифровой трансформации публичного управления. Анализ показывает, что в России создана базовая нормативная основа для такого перехода: обновлено трудовое законодательство, действуют законы об информации, о персональных данных, развивается законодательство о государственной и муниципальной службе с упором на интеграцию информационных систем. Первые практические результаты (эксперименты по КЭДО, использование портала госуслуг для кадровых целей, электронные конкурсы на должности) демонстрируют повышение эффективности и прозрачности работы с персоналом.

В то же время выявлен ряд пробелов и вызовов. Требуется ускоренное нормативное закрепление частных вопросов: исчерпывающий перечень документов, допустимых в электронном виде, порядок подтверждения ознакомления с локальными актами в электронном формате, распределение ответственности между участниками электронного взаимодействия и др. Необходима актуализация Федерального закона № 25-ФЗ с учётом новых реалий – например, включение положений о цифровом документообороте и обязанностях муниципальных образований по обеспечению кибербезопасности кадровых данных. Также целесообразно распространить на муниципальную службу те законодательные инициативы, которые сейчас разрабатываются для государственной гражданской службы (по результатам эксперимента 2023 года) – в частности, регламентацию применения КЭДО, обязанность использования типовых госplattform для кадрового учёта.

В перспективе важно обеспечить баланс между централизацией и муниципальной автономией. Единая цифровая экосистема управления кадровыми ресурсами, охватывающая федеральный, региональный и муниципальный уровни, способна снизить издержки и устранить дублирование функций. Однако внедряя единые платформы, законодатель и исполнители должны учитывать гарантированную Конституцией самостоятельность местного самоуправления. Решения о подборе, продвижении, поощрении кадров должны оставаться в компетенции муниципалитетов, даже если технически процесс проходит в общей системе. Конституционный Суд РФ в ряде постановлений подчёркивал необходимость соблюдения принципа самостоятельности местного самоуправления при новеллах цифрового характера. Так, в Постановлении № 23-П/2021 он признал допустимым электронное опубликование муниципальных правовых актов при условии обеспечения прозрачности и прав граждан, фактически одобрив цифровые инструменты при соблюдении гарантий. Аналогичный подход должен быть и к кадровым технологиям: их использование правомерно, пока не нарушены права служащих и граждан (например, право на доступ к службе) и соблюдены финансово-организационные гарантии.

Таким образом, электронные кадровые технологии открывают новые возможности для повышения эффективности муниципальной службы, но требуют тщательного правового сопровождения. Необходимо продолжать совершенствовать законодательство, развивать судебную и административную практику, тиражировать лучший региональный опыт, чтобы обеспечить достижение баланса между инновациями и правовой защищённостью участников кадровых процессов. Дальнейшие исследования в данной области могут быть посвящены сравнительному анализу региональных практик внедрения КЭДО и разработке рекомендаций по унификации нормативных подходов к цифровизации кадровой работы в муниципальных образованиях.

Литература

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.] – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://www.pravo.gov.ru

2. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

3. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Российская газета. – 2025. – 26 марта.

4. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3448.

5. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. I). – Ст. 3451.

6. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2036.

7. Федеральный закон от 22.11.2021 № 377-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации…» (в части регулирования электронного документооборота) // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 48 (ч. I). – Ст. 8071.

8. Постановление Правительства РФ от 18.03.2023 № 413 «О проведении эксперимента по использованию электронных документов в кадровой работе отдельных федеральных органов исполнительной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303200040

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2021 № 23-П (г. Санкт-Петербург) «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Ефремова» // Российская газета. – 2021. – 8 июня.

10. Шишкина Е. Кадровый электронный документооборот. Уже на службе государства // ECM-Journal.ru, 2 мая 2024 г..

11. Десятков И. КЭДО для государственных гражданских служащих — да или нет // HR-Directum, 15 августа 2025 г.

Implementation of electronic human resources technologies in the municipal service: innovations and legal challenges

Kudinov A.S.
Tver State University

The article examines modern electronic HR technologies being implemented in the municipal civil service and analyzes the accompanying legal challenges. The relevance of the topic stems from a nationwide push toward digitalization of public administration, including HR processes, reflected in recent legislative changes (such as the permanent authorization of electronic HR document management). The scientific novelty lies in a comprehensive study of the Russian Federation's regulatory framework in 2025–2026 governing the digitalization of personnel management in local self-government bodies (the RF Constitution, Federal Laws No. 25-FZ, No. 33-FZ, amendments to the Labor Code, etc.), as well as an identification of legal challenges associated with the use of HR tech. The article details current innovations in municipal HR management (electronic document flow for HR records, remote hiring and training platforms, use of electronic signatures, etc.); reviews information and personal data legislation in relation to the storage and processing of HR data; and surveys judicial and administrative practice (including government pilot projects) regarding the transition of HR procedures to digital form. Special attention is paid to balancing the need for centralized HR information systems within the unified system of public authority and the preservation of constitutional principles of municipal service autonomy. The conclusion emphasizes the need to further improve the legal support for electronic HR technologies, including adopting specific provisions to guarantee municipal employees' rights in the digital environment and personal data security, as well as the importance of methodological support for municipalities during the transition to electronic HR document management.

Keywords: municipal civil service; electronic HR document management; HR process digitalization; personal data; unified public authority system; legal regulation.

References

1. Constitution of the Russian Federation: [adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020] – Text: electronic // Official Internet Portal of Legal Information. – URL: http://www.pravo.gov.ru
2. Federal Law of March 2, 2007 No. 25-FZ "On Municipal Service in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. – 2007. – No. 10. – Art. 1152.
3. Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ "On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" // Rossiyskaya Gazeta. – 2025. – March 26.
4. Federal Law of 27.07.2006 No. 149-FZ "On Information, Information Technologies, and Information Protection" // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2006. - No. 31 (Part I). - Art. 3448.
5. Federal Law of 27.07.2006 No. 152-FZ "On Personal Data" // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2006. - No. 31 (Part I). - Art. 3451.
6. Federal Law of 06.04.2011 No. 63-FZ "On Electronic Signature" // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2011. - No. 15. - Art. 2036.
7. Federal Law of November 22, 2021 No. 377-FZ "On Amendments to the Labor Code of the Russian Federation..." (regarding the regulation of electronic document management) // Collected Legislation of the Russian Federation. - 2021. - No. 48 (Part I). - Article 8071.
8. Resolution of the Government of the Russian Federation of March 18, 2023 No. 413 "On conducting an experiment on the use of electronic documents in the personnel work of certain federal executive bodies" // Official Internet Portal of Legal Information. – URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303200040
9. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 27, 2021 No. 23-P (St. Petersburg) "On the case of verifying the constitutionality of clause 6 of part 1 of article 44, parts 1 and 3 of article 47 of the Federal Law "On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" in connection with the complaint of citizen Yu.G. Efremov" // Rossiyskaya Gazeta. – June 8, 2021.
10. Shishkina E. HR Electronic Document Management. Already in the Service of the State // ECM-Journal.ru, May 2, 2024.
11. Desyatkov I. KEDO for state civil servants - yes or no // HR-Directum, August 15, 2025.