

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Масленникова Е.В.* (Россия, г. Саратов)

***Аннотация.** В статье анализируется соответствие муниципальных служащих предъявляемым квалификационным требованиям, зависимость оплаты труда и социальных гарантий от видов муниципальных образований, а также – изменения кадрового состава муниципальных служащих по численности, половозрастному составу, образовательному уровню. Проведенный анализ свидетельствует о недостаточной привлекательности муниципальной службы, как сферы профессиональной деятельности, о значительной дифференциации в оплате труда служащих; о сложностях в выполнении требований закона о дополнительном профессиональном образовании и необходимости методической поддержки при разработке квалификационных требований в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего.*

Федеральным законом от 30 июня 2016 г. №224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» определены единые подходы к установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы. В частности, квалификационные требования предлагается устанавливать в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего, а также включать в них требования к специальности, направлению подготовки (при наличии соответствующего решения представителя нанимателя). Также квалификационные требования к образованию приведены в соответствии с положениями Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которым установлены различные уровни высшего профессионального образования – бакалавриат, специалитет и магистратура.

Федеральным законом от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусмотрено, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством, в том числе, единства основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы, 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. Квалификационные требования к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего его должностной инструкцией. Должностной инструкцией муниципального служащего могут также предусматриваться квалификационные требования к специальности, направлению подготовки (ч. 2, ст. 9 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

В закон Саратовской области от 2 августа 2007 г. №57-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» в 2016 г. были также внесены изменения, в частности, указано, что типовые квалификационные требования определяются для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы и предъявля-

* Масленникова Елена Викторовна, кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой Саратовский социально-экономический институт (филиал) Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова.

ются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, необходимым для замещения должностей муниципальной службы (ч. 1, ст. 3).

В методологии, предложенной Министерством труда и социальной защиты РФ функциональные квалификационные требования, предъявляемые для замещения должностей муниципальной службы, зависят от области и вида профессиональной служебной деятельности.

В 2016 г. Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» и Министерством по делам территориальных образований Саратовской области инициирована работа по систематизации функциональных квалификационных требований, проведению анализа принадлежности должностей муниципальной службы к областям и видам профессиональной служебной деятельности. Сбор и анализ данных осуществляется при непосредственном участии автора.

Существенные сложности, связанные с систематизацией, вызваны недостаточно четким определением круга полномочий муниципальных служащих, размытостью границ функциональных обязанностей, большим объемом работы, выполняемых не в соответствии с полномочиями, а «по поручению руководителя».

При проведении исследования изучены данные о количественном составе и штатной численности сотрудников органов местного самоуправления и муниципальных служащих в Саратовской области в 2015–2016 гг (информация представлена в табл. 1).

Таблица 1

Количественный состав работников

Год	Штатная численность работников	Замещено работниками	% от штатной численности	Численность должностей муниципальной службы	Замещено служащими	% от штатной численности
2015	6873	6592	95,91	5589	5389	96,42
2016 год	6794	6474	95,29	5465	5248	96,03

Число должностей муниципальной службы за год уменьшилось на 124 единицы, число замещенных должностей муниципальной службы – на 141 единицу. Динамика изменений в основном связана с укрупнением муниципальных образований.

Гендерный состав муниципальных служащих в Саратовской области существенно не изменился: около 21% от общей численности служащих – мужчины, почти 80% – женщины.

Таблица 2

Гендерный состав служащих

Год	Количество мужчин	% от общей численности служащих	Количество женщин	% от общей численности служащих
2015	1126	20,89	4263	79,11
2016	1089	20,75	4159	79,25

Средний возраст муниципальных служащих в Саратовской области в 2016 г. составляет 41 год. Из представленных в табл. 3 данных следует, что наибольшее изменение касается возрастной группы служащих до 30 лет: их количество уменьшилось за год на 72 человека (7,6%).

Таблица 3

Возрастной состав служащих

Год	Возраст до 30 лет	%	Возраст от 31 до 40 лет	%	Возраст от 41 до 50 лет	%	Возраст от 51 до 60 лет	%	Возраст старше 61 года	%	Средний возраст служащих
2015	1017	8,87	1733	2,16	1318	4,46	1196	2,19	125	2,32	41,29
2016	945	8,01	1658	1,59	1338	5,49	1158	2,07	149	2,84	41,35

В соответствии с законом Саратовской области от 2 августа 2007 г. №157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области» (ч. 2, ст. 3), типовыми квалификационными требованиями, предъявляемыми к уровню профессионального образования, являются:

- 1) к высшим, главным должностям муниципальной службы – наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры;
- 2) к ведущим должностям муниципальной службы – наличие высшего образования;
- 3) к старшим и младшим должностям муниципальной службы – наличие профессионального образования.

Конкурентоспособность органов местного самоуправления как работодателей связана с возможностью привлечения на муниципальную службу наиболее квалифицированных, мотивированных сотрудников, способных выполнять должностные обязанности в условиях многозадачности. При этом существенную роль играет реализация установленных законом гарантий на муниципальной службе, наличие дополнительных гарантий муниципальным служащим.

Среди гарантий, предоставляемых муниципальному служащему (ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), наиболее значимыми являются: право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания; пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Денежное содержание муниципального служащего зависит как от уровня замещаемой должности муниципальной службы, так и стажа службы, классного чина, премий и иных ежемесячных и дополнительных выплат, определяемых законом субъекта РФ. Тем не менее, реализация права органов местного самоуправления самостоятельно определять размер и условия оплаты труда муниципальных служащих (размер должностного оклада, размер ежемесячных и иных дополнительных выплат, порядок их осуществления) ограничена бюджетными возможностями. Так, например, в 2016 г. в Саратовской области среднее значение денежного содержания муниципальных служащих даже в муниципальных образованиях одного вида отличается в несколько раз:

Таблица 4

Среднее денежное содержание муниципальных служащих по видам муниципальных образований

	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение
Минимальное значение среднего денежного содержания (руб.)	14852	11719	6907
Максимальное значение среднего денежного содержания (руб.)	40821	40200	27676

Порядок расчета пенсионного обеспечения муниципального служащего аналогичен такому же порядку, установленному федеральными законами и законами субъекта РФ для государственного гражданского служащего. Изменения, связанные с поэтапным увеличением требований к стажу, содержащиеся в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15.12.2001 №166-ФЗ, а также доминирующее значение дополнительных выплат по отношению к должностному окладу в структуре денежного содержания муниципального служащего нивелируют значение пенсионного обеспечения. В 2016 г. в 8 муниципальных районах (из 38) среднемесячная пенсия за счет местного бюджета не выплачивалась, а по отношению к 2015 году – такие выплаты уменьшились во всех видах муниципальных образований.

Дополнительные гарантии муниципальным служащим, в соответствии с законом Саратовской области «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области», могут устанавливаться уставом муниципального образования.

Как правило, на практике дополнительные гарантии связаны с наступлением определенных событий или носят характер поощрений.

Например, в Балаковском муниципальном районе установлены следующие дополнительные гарантии:

- единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- ежегодная материальная помощь;
- ежегодная материальная помощь на приобретение новогодних подарков детям.

В Балатайском муниципальном районе приняты нормативные правовые акты: «Об утверждении Положения о порядке и условиях выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий муниципальным служащим администрации Балтайского муниципального района», «Об утверждении Порядка и условий выплаты единовременного поощрения муниципальным служащим, замещающим должности муниципальной службы в администрации Балтайского муниципального района».

В Ивантеевском муниципальном районе муниципальным служащим, по их заявлению предоставляется дополнительное время с сохранением заработка в связи с:

- бракосочетанием (вступающие в брак и/или родители вступающих в брак) – 3 рабочих дня;
- похоронами близкого родственника (родители, супруг, дети, братья, сестры) – 3 рабочих дня;
- переездом на новое место жительства – 1 рабочий день;
- днем начала учебного года матерям учащихся 1–4 классов – 1 рабочий день;
- днем проводов на военную службу детей – 1 рабочий день;
- утренниками в дошкольных учреждениях не более 3-х раз в году родителям дошкольников – 0,5 рабочего дня.

В связи со смертью работника администрации, работодатель выплачивает единовременное пособие в размере до 10 денежных содержаний, а также производит оплату счетов, связанных с погребением.

Решением муниципального Соборания Советского муниципального района принято Положение о дополнительных социальных гарантиях для муниципальных служащих органов местного самоуправления Советского муниципального района, в соответствии с которым муниципальным служащим оказывается помощь при длительной болезни, на проведение платной хирургической операции, при вступлении в брак впервые, на рождение ребенка и т.д.

Муниципальным служащим муниципального образования «Город Саратов» при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска дополнительно к выплатам, предусмотренным Трудовым кодексом Российской Федерации, выплачивается единовременная выплата в размере одного должностного окла-

да с учетом установленных ежемесячных выплат и материальная помощь в размере двух должностных окладов с учетом установленных ежемесячных выплат.

Во многих случаях при ответе на вопрос о дополнительных гарантиях от муниципалитетов поступала информация об отсутствии таковых.

В целом, как основные, так и дополнительные гарантии обусловлены не результатами или условиями служебной деятельности, а бюджетными возможностями муниципальных образований. Таким образом, можно говорить о нарушении требований статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» о соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих.

Таблица 5

Информация о численности, образовании, гарантиях муниципальных служащих
в соответствии с видом муниципального образования

Показатель		Единица измерения	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа	Итого
Численность муниципальных служащих	2015	Чел.	2948	216	1077	1148	5389
	2016	Чел.	2904	206	992	1146	5248
Численность работников органов МСУ	2015	Чел.	3139	298	1651,5	1199	6287,5
	2016	Чел.	3123	279	1623	1183	6208
Количество пенсионеров, получающих муниципальную пенсию	2015	Чел.	1092	121	220	411	1844
	2016	Чел.	1119	130	230	443	1922
Образование сотрудников ОМСУ							
Кадровая обеспеченность муниципальными служащими с профильным образованием	2015	Чел.	552	9	99	153	813
	2016	Чел.	61	7	99	190	907
Количество муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации	2015	Чел.	267	71	210	94	642
	2016	Чел.	135	11	83	37	266
Общий объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих	2015	Тыс. Руб.	455,9	34,8	200	92,9	783,6
	2016	Тыс. Руб.	40	15	56	0	111
Содержание кадров							
Среднемесячная заработная плата работников органов местного самоуправления, включая начисления	2015	Руб.	26291,4	23600	15734	29290	
	2016	Руб.	25392	22109	16723	29546	
Среднемесячная пенсия, выплачиваемая за счет местного бюджета	2015	Руб.	4009,3	5132,7	3161,6	5372,2	
	2016	Руб.	3605,8	4956,6	3152,2	5360,2	

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ...
Масленникова Е.В. (Россия, г. Саратов)

Среднемесячная заработная плата выборного должностного лица (главы МО), включая начисления	2015	Руб.	74722,5	44947,3	35890	111470	
	2016	Руб.	88280	54609	37500	96769	

Более 83% муниципальных служащих в Саратовской области имеют высшее образование. Специальность (направление подготовки) «Государственное и муниципальное управление» в 2016 г. имеют 7,63% служащих, высшее образование в сфере экономики, финансов имеют 30,35% служащих, 17,53% служащих получили высшее юридическое образование; 32,76% имеют высшее образование иных специальностей, направлений подготовки. Муниципальных служащих со средним профессиональным образованием в Саратовской области насчитывается 873 человека (16,63%).

Таблица 6

Образовательный уровень служащих

Год	Количество служащих с высшим образованием	%, от общего числа служащих	из них имеют квалификацию по специальности										Количество служащих со средним профессиональным образованием	%, от общего числа служащих
			менеджер ГМУ	%	экономист, финансист	%	юрист	%	инженер	%	иная специальность	%		
2015	4428	82,17	346	7,81	1349	30,47	760	17,17	582	13,14	1391	31,41	961	17,83
2016	4375	83,37	334	7,63	1328	30,35	767	17,53	513	11,73	1433	32,76	873	16,63

В 2016 г. 289 муниципальных служащих (5,51%) в Саратовской области имеют два и более высших образования, в органах местного самоуправления в области работают в качестве муниципальных служащих 31 кандидат наук (-10 человек по отношению к 2015 году), 2 доктора наук.

Данные о прохождении дополнительного профессионального образования (ДПО) служащих свидетельствует об изменении приоритетных направлений ДПО: несмотря на снижение в 2016 г. в целом количества муниципальных служащих, получивших ДПО, на 241 чел. по отношению к 2015 г., возросло с 55 до 190 количество муниципальных служащих, прошедших профессиональную переподготовку.

Таблица 7

Дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих

Год	Количество служащих, получивших ДПО	% от общего числа служащих	В том числе прошли:				Количество служащих, прошедших иные образовательные программы (тренинги, обучающие семинары (менее 16 часов))
			профессиональную переподготовку	%, от обученных	повышение квалификации	%, от обученных	
2015	697	11,9	55	7,8	642	92,1	413
2016	456	8,69	190	41,67	266	58,33	128

Наиболее востребованы в 2016 г. были программы повышения квалификации, связанные с темами правового регулирования, практики осуществления, экспертизы результатов и контроля в системе государственных и муниципальных закупок; осуществления нотариальных действий; контрольно-надзорной деятельности.

В 2016 г. продолжена реализация государственной программы Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления до 2020 г.», где поставлена задача «поддержки развития кадрового потенциала органов исполнительной власти области и местного самоуправления». Эффективность реализации подпрограммы 1 «Развитие местного самоуправления в Саратовской области до 2020 года» и подпрограммы 4 «О дополнительном профессиональном образовании лиц, включенных в управленческий кадровый резерв Саратовской области» связана с развитием кадрового потенциала. Она определяется посредством показателей: «доля муниципальных служащих в администрациях муниципальных образований области, проходивших переподготовку и (или) повышение квалификации не реже одного раза в три года» и «доля специалистов, участвующих в деятельности государственных органов власти Саратовской области, от общего числа специалистов, входящих в состав резерва управленческих кадров» соответственно. Государственная программа реализуется без федерального софинансирования, за счет средств областного бюджета. В силу ограниченности ресурсов основные задачи решались за счет организации круглых столов, дискуссий, участниками которых были государственные служащие, сотрудники ведущих ВУЗов области, приглашенные специалисты столичных ВУЗов, муниципальные служащие, имеющие положительный опыт решения актуальных для муниципальных образований задач. Проведение краткосрочных мероприятий позволяет оперативно решать вопросы, связанные с новеллами законодательства, с обобщением практического опыта, но не способствует решению долгосрочных, стратегических вопросов.

Общий объем средств, потраченных на образование муниципальных служащих за счет средств бюджетов муниципальных образований в 2016 г., существенно снизился: в муниципальных районах области с 455,9 тыс. рублей (в 2015 г.) до 40 тыс. рублей (в 11,4 раза), в городских поселениях с 34,8 тыс. рублей до 15 тыс. рублей (в 2,3 раза), в сельских поселениях с 200 тыс. рублей до 56 тыс. рублей (в 3,6 раза), в городских округах в 2016 г. на образование муниципальных служащих средства не выделялись.

Таким образом, можно констатировать, что муниципальные служащие проходят ДПО в основном за счет собственных средств. Частью 5 ст. 12 Федерального закона «О муниципальной службе в РФ» предусмотрено, что муниципальный служащий обязан поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Часть 7 статьи 11 того же закона устанавливает, что к основным правам муниципального служащего относится получение дополнительного профессионального образования в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. Фактически, без обеспечения на федеральном уровне условий, позволяю-

щих выполнить условие единства требований к подготовке кадров для муниципальной и гражданской службы и дополнительному профессиональному образованию, дотационные субъекты и муниципальные образования не имеют возможности обеспечить муниципальным служащим право на получение качественного ДПО.

Компенсируя ограниченные финансовые возможности муниципалитетов, Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области», Министерство по делам территориальных образований Саратовской области инициируют проведение для муниципальных служащих, выборных должностных лиц местного самоуправления вебинары, обучающие семинары, круглые столы.

На основе анализа данные можно сделать следующие выводы:

Кадровое обеспечение органов местного самоуправления области характеризуется следующим образом:

- достаточно стабильный и, в большей степени, соответствующий квалификационным требованиям состав муниципальных служащих;
- муниципальная служба, как сфера профессиональной деятельности, недостаточно привлекательна для молодых специалистов;
- существует значительная дифференциация в оплате труда как в зависимости от муниципального образования, так и в зависимости от группы должностей;
- существуют сложности при организации необходимой мотивации наиболее эффективных муниципальных служащих – из-за ограниченных возможностей бюджета, лимитированным горизонтом карьерного планирования и недостаточно урегулированным на федеральном уровне вопросов организации и развития кадрового резерва;
- дополнительное профессиональное образование муниципальных служащих осуществляется, во многих случаях, за счет самих служащих.

Тенденции, которые характеризуют кадровое обеспечение органов местного самоуправления:

- снижение престижа и привлекательности работы муниципального служащего в связи с несоответствием оплаты труда и объема работы в условиях многозадачности;
- снижение расходов муниципальных бюджетов на профессиональное развитие муниципальных служащих;
- недостаточное методическое и правовое обеспечение для разработки и утверждения квалификационных требований в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего

Автор считает необходимым решение следующих задач:

- 1) определение приоритетных направлений социально-экономического развития муниципальных образований и выявление кадровой потребности для реализации целей и задач развития;
- 2) формирование базы данных программ дополнительного профессионального образования муниципальных служащих с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности муниципального служащего;
- 3) привлечение средств федерального бюджета для финансирования обучения муниципальных служащих по приоритетным направлениям программ дополнительного профессионального образования через предоставление образовательных сертификатов;
- 4) повышение престижа муниципальной службы, в том числе за счет популяризации результатов успешных управленческих решений, информирования в СМИ о кадровой политике муниципалитетов.

Список нормативных актов

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. №131-ФЗ.
3. Федеральный закон от 15.12.2001 г. №166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
5. Закон Саратовской области от 2 августа 2007 г. №157-ЗСО «О некоторых вопросах муниципальной службы в Саратовской области».