ОБОСНОВАНИЕ ПУТЕЙ ПОВЫШЕНИЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ

Горбова О. Ю.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры Государственного, муниципального и корпоративного управления, Рязанский государственный радиотехнический университет (Россия), 390026, Россия, г. Рязань, ул. Стройкова, д. 38, к. 122, Odina-olga@yandex.ru

Родионова Р. А.

специалист отдела обслуживания частных клиентов, АО КБ Ситибанк (Россия), 390037, Россия, г. Рязань, ул. Тимакова, д.34, к.43, rodionova.reg@yandex.ru

УДК 316.354:351/354
ББК 60.561.322

Цель. Исследование методов и условий повышения привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях.

Методы. Использование социологических методов исследования позволило обобщить и проанализировать основные характеристики кадрового состава муниципальных органов власти в сельских поселениях: отсутствие специального образования у значительной доли служащих, близость к пенсионному возрасту большей части руководящих кадров, низкие темпы обновления кадрового состава и др. С помощью анализа нормативных источников сформировано представление о современном наборе стимулов и привилегий, используемых в рамках управления кадрами муниципальных органов власти. Данный набор включает стандартные механизмы (должностной оклад, пенсионное и социальное обеспечение, поощрения) и специфические, относящиеся исключительно к муниципальной службе (присвоение классных чинов).

Результаты. На основе анализа нормативных источников, муниципальных программ и характеристик кадрового состава муниципальных органов управления сельских поселений обобщены проблемы, снижающие привлекательность муниципальной службы на данных территориях. Установлено, что решение выявленных проблем должно осуществляться посредством комплекса мер в «проблемных» направлениях. Воздействие на отдельные аспекты работы в органах власти результата не дадут.

Научная новизна. Разработан комплекс мер, направленных на повышение привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях. Мероприятия, входящие в состав указанного комплекса, имеют три базовых направления, касающихся развития инфраструктуры в поселении, содействия в решении жилищных вопросов, а также содействия в области обучения и карьеры муниципальных служащих.

Ключевые слова: муниципальная служба, сельские поселения, привлечение на муниципальную службу в сельских поселениях.

SUBSTANTIATION OF WAYS TO INCREASE THE ATTRACTIVENESS OF MUNICIPAL SERVICE IN RURAL SETTLEMENTS

Gorbova O. Yu.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Associate Professor of Department of State, municipal and corporate governance, Ryazan State Radioengineering University (Russia), ap. 122, 38 Stroykova str., Ryazan, Russia, 390026, Odina-olga@yandex.ru

© Горбова О. Ю., Родионова Р. А., 2015

Rodionova R. A.

Specialist of the department for private clients, Joint Stock Company «Citibank» (Russia), ap. 43, 34 Timakova str., Ryazan, Russia, 390037, rodionova.reg@yandex.ru

Purpose. To research methods and conditions to increase the attractiveness of municipal service in rural areas.

Methods. Using sociological research methods has allowed to compile and analyze the main characteristics of the staff of the municipal authorities in rural areas: the lack of special education in a significant proportion of employees, proximity to retirement age most of the leading cadres, the low rate of renewal of staff and others. By analyzing the normative acts author has formed idea of the current set of incentives and privileges that are used at the HR-management of municipal authorities. This set includes the standard mechanisms (salary, pension and social security, the promotion) and specific, relating solely to the municipal service (assignment of class ranks).

Results. Based on the analysis of normative acts, municipal programs and characteristics of the municipal governments' staff of rural settlements author has generalized problems that reduce the attractiveness of municipal services in these areas. It was found that the solution of identified problems should be implemented through a set of measures in "problem" areas. The impact on some aspects of the work in government results will not give.

Scientific novelty. Author has worked-up a complex of measures aimed at increasing the attractiveness of municipal service in rural areas. Events of this complex are three basic areas relating to the development of infrastructure in the settlement, assistance in solving housing issues, as well as assistance in training and career municipal employees.

Key words: municipal service, rural settlements, the attraction of municipal service in rural areas.

Сельские поселения составляют основную долю среди муниципальных образований России. Поэтому эффективность муниципального управления в данной административной единице является определяющей при оценке эффективности муниципального управления в целом по стране. Учитывая этот факт необходимо отметить, что на сегодняшний день эффективность муниципального управления в сельской местности остается очень низкой, что в определяющей степени объясняется качеством кадрового состава муниципальных служащих.

Проведенный анализ количественного и качественного состава муниципальных служащих в сельских поселениях позволяет выделить следующие характерные черты современной сельской муниципальной службы:

1. Отсутствие специализированного образования у значительной части муниципальных служащих, что обуславливает необходимость переподготовки служащих по специальности «Государственное и муниципальное управление».

2. Отсутствие высшего профессионального образования у части муниципальных служащих (как правило, старшего поколения), что зачастую усложняет разработку стратегических решений и процесс их реализации.

3. Наличие проблемы комплектования органов местного самоуправления сельских поселений узкими специалистами (юристы, экономисты, финансисты).

4. Специфика работы в сельских поселениях, заключающаяся в том, что муниципальным служащим приходится исполнять разнопрофильные задачи. Анализ показывает, что в поселениях количество вопросов местного значения, решаемых одним муниципальным служащим составляет от 7 до 14, что затрудняет реализацию одной из основных задач кадровой политики – обеспечение соответствия профессионального образования муниципального служащего выполняемым им задачам.

5. Культура управления в сельской местности скорее сводится к исполнительским функциям, а не к стратегическому развитию территории. Данное положение дел обусловлено объективными причинами. Практика управления в сельских населенных пунктах до 2003 г. сводилась в основном к исполнению указаний органов власти муниципального района.

6. Большинство лиц, замещающих муниципальные должности, старше 45 лет. Зачастую это обуславливает неготовность сотрудников органов местного самоуправления адаптироваться к новым законодательным, социально-экономическим, административным, политическим условиям.

Учитывая выделенные особенности налицо факт наличия кадровых проблем в среде управления сельскими территориями. Исследование, проведенное в [1, с. 58] показало, что в сельской местности сотрудники органов местного самоуправления демонстрируют и более низкий уровень знаний, и меньшую

восприимчивость к законодательным, социально-экономическим, политическим изменениям. Здесь ниже уровень образования, более «пожилой» возрастной состав, меньшее количество сотрудников проходит обучение, работа по формированию кадрового резерва ведётся менее активно, чем в остальных типах муниципальных образований, и меньше существует для этого правовых оснований. Низкое количество претендентов, составляющих кадровый резерв, обуславливает дефицит резервистов, привлекаемых в дальнейшем к работе в муниципалитете.

Выделенные проблемы обуславливают необходимость разработки мер по привлечению на муниципальную службу в сельской местности высококвалифицированных кадров, обновлению кадрового состава муниципальных служащих в направлении набора более молодых сотрудников.

На сегодняшний день в российском законодательстве сформулированы некоторые механизмы стимулирования и закрепления муниципальных служащих (табл. 1).

Приведенные данные свидетельствуют о достаточном объеме механизмов стимулирования муниципальных служащих к выбору данной профессии. Однако для сельской местности данные механизмы могут носить ограниченный характер. Например, особенность муниципальной службы в сельских поселениях состоит в небольшой номенклатуре должностей и отсутствии в ней высоких классных чинов и должностей. Так, в Мурминском сельском поселении Рязанского муниципального района Рязанской области муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины муниципальной службы [7, ст. 41]:

1) референт муниципальной службы 3, 2, 1 класса – для муниципальных служащих, замещающих должности старшей группы должностей муниципальной службы;

2) секретарь муниципальной службы 3, 2, 1 класса – для муниципальных служащих, замещающих должности младшей группы должностей муниципальной службы.

Кроме того, размеры окладов в сельской местности значительно отличаются от городского уровня.

Таблица 1. **Некоторые механизмы стимулирования и закрепления муниципальных служащих в соответствии с российским законодательством**

Механизм привлечения специалистов на муниципальную службу	**Действие механизма**
Присвоение классных чинов	Первый классный чин присваивается после успешного прохождения испытательного срока, в виде поощрения срок пребывания в предыдущем классном чине может быть сокращен. При увольнении и переходе на другие должности классные чины сохраняются [2, с. 3, 4], [3, с. 3].
Предоставление оплачиваемых отпусков	Общая продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет для муниципальных служащих, замещающих высшие и главные должности муниципальной службы, не может превышать 45 календарных дней, для муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы иных групп, – 40 календарных дней). По семейным обстоятельствам или состоянию здоровья может быть предоставлен отпуск без сохранения денежных выплат на срок не более 1 года. [4, с. 46], [5, с. 21], [6, с. 20].
Оплата труда	Должностной оклад + ежемесячные и дополнительные выплаты (за выслугу лет, за особые условия муниципальной службы, за работу со сведениями, представляющие государственную тайну, надбавка за классный чин и т.д.) [4, с. 50], [6, с. 21].
Пенсионное обеспечение	Помимо государственной пенсии также предусматривается пенсия по потери кормильца в случае, если инцидент произошел при выполнении муниципальным служащим его должностных обязанностей [5, с. 24], [6, с. 23].
Социальные гарантии	Медицинское обслуживание муниципального служащего и его семьи, также после выхода на пенсию, пенсия за выслугу лет, защита муниципального служащего и его семьи от насилия и угроз и т.д. [5, с. 23].
Поощрения	Благодарности, денежные поощрения, почетные грамоты, присвоение почетных званий, премия по результатам работы за квартал, полугодие, 9 месяцев и год, в связи с юбилеем и прочие [4, с. 55], [6, с. 25].
Материальная помощь	Всем муниципальным служащим в пределах фонда оплаты труда может выплачиваться дополнительная материальная помощь в размере до 2-х должностных окладов. [6, с. 21].

Помимо механизмов привлечения и стимулирования муниципальных служащих, закрепленных в официальном законодательстве, существует практика разработки и реализации муниципальных программ, направленных на развитие муниципальной службы в поселениях. Анализ пятнадцати подобных программ, реализуемых в разные периоды в отдельных муниципальных образованиях различных субъектов РФ, позволил сделать следующие наблюдения:

1. Основной целью в большинстве программ обозначено развитие муниципальной службы в сельском поселении. При этом спектр описываемых задач может быть широким и подробным или довольно сжатым. Как правило, набор задач, обеспечивающих развитие муниципальной службы на селе, включает следующие формулировки:

- повышение эффективности и результативности муниципальной службы;
- развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на муниципальной службе;
- внедрение современных механизмов стимулирования муниципальных служащих;
- создание условий для профессионального развития и подготовки кадров муниципальной службы;
- совершенствование муниципальных нормативных правовых актов поселения по вопросам развития муниципальной службы и другие.

2. Средний объем финансирования колеблется от 20 тыс. руб. до 930 тыс. руб., в зависимости от количества мероприятий, проводимых для достижения целей программ. Основными ожидаемыми результатами считаются: формирование эффективного кадрового потенциала и кадрового резерва муниципальных служащих, совершенствование и создание нормативно-правовой и методической базы, обеспечивающей дальнейшее развитие и эффективную деятельность кадровой работы, повышение престижа муниципальной службы за счет роста профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

3. В числе реализуемых в рамках программ мероприятий наиболее часто встречаются следующие:

1) формирование нормативной правовой базы, регулирующей муниципальную службу;

2) повышение квалификации муниципальных служащих;

3) формирование потребности в профессиональной подготовке и повышении квалификации муниципальных служащих;

4) реализация плана противодействия коррупции и другие.

Исключением из общей тенденции формирования мероприятий выступают мероприятия отдельных муниципальных образований, такие как:

- Прохождение студентами высших учебных заведений практики в органах местного самоуправления [8, п. 7].
- Проведение семинаров и совещаний по межмуниципальному сотрудничеству для муниципальных служащих сельского поселения [9, п. 3].
- Формирование в обществе привлекательного образа муниципального служащего, мотивация молодежи к выбору данной профессии [10, гл. 4, п. 10].

Таким образом, рассмотренные мероприятия в основном сведены к формальным процедурам: прохождению повышения квалификации, реализации антикоррупционных мероприятий, изменению нормативной базы, касающейся муниципальной службы. То есть в соответствии с российским законодательством муниципальная служба воспринимается как сфера, не требующая стимулирования и привлечения работников. В рамках мероприятий большее внимание уделяется нормативному закреплению муниципальной службы и контролю ее эффективности и лишь в редких случаях употребляются такие формулировки, как стимулирование служащих. А между тем это одно из основных условий успешной организации эффективного прохождения службы.

Проведенный анализ показывает, что основными проблемами повышения привлекательности муниципальной службы в сельских районах РФ является:

1. Недостаток финансовых средств.
2. Неразвитая инфраструктура.
3. Низкая степень благоустройства сельских поселений.

Недостаток финансовых средств обусловлен небольшим объемом бюджетов российских сельских поселений.

Неразвитая инфраструктура сельских поселений на сегодня является проблемой для большинства специалистов, а не только муниципальных служащих. Поэтому решение данной проблемы позволит устранить противоречия и в других сферах.

Благоустройство сельских территорий очень тесно связано с инфраструктурой. Для решения данной проблемы многие муниципальные образования сельских поселений принимают муниципальные программы по благоустройству села.

Таким образом, для решения сложившихся проблем необходимы комплексные меры, направленные на развитие сельских территорий. Одновременно с этим повысится и привлекательность муниципальной службы. На рис. 1 изображен комплекс



Рис. 1. **Направления повышения привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях**

мер, необходимых для повышения привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях.

Для повышения привлекательности муниципальной службы на сельских территориях необходима реализация мероприятий минимум в трех направлениях, обозначенных на рисунке 1.

В рамках первого работа уже ведется с принятием и началом реализации Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Второе направление должно выделяться в отдельную программу. Причем в силу значительной финансовой составляющей необходимо привлечение средств региона, то есть программы должны иметь уровень субъекта РФ.

Третье направление частично реализуется в рамках программ развития муниципальной службы сельских поселений, посредством таких мероприятий как: организация обучения муниципальных служащих, проведение круглых столов, семинаров по проблемным вопросам местного самоуправления. В этом же направлении могут быть предложены мероприятия, связанные с подготовкой кадров для конкретного муниципального образования посредством целевой подготовки сотрудников. Опыт и помощь в работе муниципальных служащих также может нарабатываться при развитии межмуниципального сотрудничества.

Подводя итог, необходимо отметить, что повышение престижа муниципальной службы и привлечение молодых кадров в эту сферу зависит от комплексного решения существующих проблем. Только в этом случае возможно обновление кадрового состава органов местного самоуправления и обеспечение косвенных результатов этого процесса: повышение удовлетворенности работой органов местного самоуправления со стороны населения, рост эффективности реализации муниципальных программ и решений.

Литература:

1 *Адамская Л. В.* Тенденции развития и управления кадровым потенциалом муниципального образования в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Москва. 2008. [электронный ресурс]. URL: http://www.dissercat.com/content/tendentsii-razvitiya-i-upravleniya-kadrovym-potentsialom-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovre#ixzz3iA5fepfY (дата обращения 07.08.2015)

2 *Заборовская С. Г.* Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях: региональный аспект. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Уфа. 2009. [электронный ресурс]. URL: http://old.ugatu.ac.ru/science/dissov/d1/22.05.09/zaborovskaya_avtoreferat.pdf. (дата обращения 07.08.2015)

3 *Меркулов П. А., Караджова М. Н.* Кадровое обеспечение муниципальных органов власти в контексте проблемы реформирования местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. №2 (38). С. 56–60.

4 О классных чинах муниципальных служащих в Пермском крае: закон Пермского края от 1 июля 2011 г. №787-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2011. 16 августа. №7 (55).

5 Об утверждении Положения о присвоении классных чинов муниципальным служащим в администрации Октябрьского городского поселения Октябрьского муниципального района Пермского края: постановление Администрации Октябрьского городского поселения Октябрьского муниципального района Пермского края от 28.03.2012 №97 [электронный ресурс]. URL: http://permkrai.info/tm/administracija-oktjabrskogo-gp/ (дата обращения 10.07.2015)

6 О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ (посл. ред. – 8 июня 2015 г.) // Российская газета – Федеральный выпуск. 2004. 31 июля. №3539.

7 О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ (посл. ред. – 30 марта 2015 г.) // Российская газета – Федеральный выпуск. 2007. 7 марта. №4310.

8 О муниципальной службе в Рязанской области: закон Рязанской области от 17 октября 2007 года №136-ОЗ (посл. ред. – 5 июня 2012 г.) // Рязанские ведомости. 2007. 20 октября. №295.

9 Об утверждении Положения «О муниципальной службе МО — Мурминское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области: решение Совета депутатов муниципального образования Мурминское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области от 26 июня 2012 года №131 [электронный ресурс]. URL: http://rz7.info/2012/06/polozhenie46651.htm (дата обращения 01.05.2015)

References:

1 *Adamskaya L. V.* Trends in the development and management of human resources of the municipality in Russia. Candidate's Thesis (Sociology). Moscow. 2008. [e-resource]. URL: http://www.dissercat.com/content/tendentsii-razvitiya-i-upravleniya-kadrovym-potentsialom-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovre#ixzz3iA5fepfY (date of reference 07.08.2015)

2 *Zaborovskaya S. G.* Human resource capacity of municipal service development in modern conditions: the regional aspect. Candidate's Thesis (Sociology). Ufa, 2009. [e-resource]. URL: http://old.ugatu.ac.ru/science/dissov/d1/22.05.09/zaborovskaya_avtoreferat.pdf. (date of reference 07.08.2015)

3 *Merkulov P. A., Karadzhova M. N.* Staffing municipal authorities in the context of reforming of local government // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. 2015. №2 (38). Pp. 56–60.

4 On class ranks of municipal employees in the Perm region: the law of the Perm Region on July 1, 2011 №787-PR // Sobraniye zakonodatel'stva Permskogo kraya. 2011. August 16. №7 (55).

5 On approval of the assignment of class ranks of municipal employees in the administration of the Oktyabrsky urban settlement of Oktyabrsky municipal district of the Perm Territory: Resolution of the Administration of Oktyabrsky urban settlement of Oktyabrsky municipal district of the Perm region on March 28, 2012 №97 [e-resource]. URL: http://permkrai.info/tm/administracija-oktjabrskogo-gp/ (date of reference 10.07.2015)

6 On State Civil Service of the Russian Federation: the Federal Law on July 27, 2004 №79-FL // Rossiyskaya gazeta. 2004. July 31. №3539.

7 On Municipal Service in the Russian Federation: the Federal Law on March 2, 2007 №25-FL // Rossiyskaya gazeta. 2007. March 7. №4310.

8 On municipal service in the Ryazan region: Ryazan region law on October 17, 2007 №136-RL // Ryazanskiye vedomosti. 2007. October 20. №295.

9 On approval of the Regulation «On Municipal Service Murminskoe municipal rural settlement of Ryazan region»: the Decision of the Board of Deputies of the municipality Murminskoe rural settlement of the Ryazan municipal district of the Ryazan region on June 26, 2012 №131 [e-resource]. URL: http://rz7.info/2012/06/polozhenie46651.htm (date of reference 01.05.2015)

Литература:

10 Об утверждении целевой Программы развития Муниципальной службы в Коськовском сельском поселении на 2013–2015 годы: постановление Администрации Коськовского сельского поселения от 01 апреля 2013 года № 06-55-а [электронный ресурс]. URL: http://tikhvin.org/gsp/koskovo/files/publ/past_06-55-a.doc (дата обращения: 03.05.2015)

11 Об утверждении целевой программы «Развитие муниципальной службы в сельском поселении Красный Профинтерн» на 2014–2016 гг. постановление администрации сельского поселения Красный профинтерн от 07 ноября 2013 года № 556 [электронный ресурс]. URL: http://adminprofintern.ru/arhiv_2013/2013_11_07__556.pdf (дата обращения 03.05.2015)

12 Об утверждении муниципальной Программы развития муниципальной службы в МО Войсковицкое сельское поселение на 2014–2015 годы: постановление администрации Войсковицкого сельского поселения Гатчинского муниципального района Ленинградской области от 04 сентября 2013 года № 177 [электронный ресурс]. URL: http://sasha.terra.spb.ru/?p=1728 (дата обращения 03.05.2015)

References:

10 On approval of the municipal services development target program in Koskovskoe rural settlement for 2013–2015: Resolution of Koskovskoe rural settlement Administration on April 1, 2013 № 06-55-a [e-resource]. URL: http://tikhvin.org/gsp/koskovo/files/publ/past_06-55-a.doc (date of reference 03.05.2015)

11 On approval of the target program “Development of municipal service in the rural settlement Krasnuy Profintern” for 2014–2016: Decree of the administration of Krasnuy Profintern rural settlement on November 7, 2013 № 556 [e-resource]. URL: http://adminprofintern.ru/arhiv_2013/2013_11_07__556.pdf (date of reference 03.05.2015)

12 On Approval of the municipal development program of municipal service in Voyskovitskoe rural settlement municipality for 2014–2015: Resolution of the Voyskovitskoe rural settlement Administration of Gatchina municipal district of the Leningrad region on September 4, 2013 № 177 [e-resource]. URL: http://sasha.terra.spb.ru/?p=1728 (date of reference 03.05.2015)