

*Богданов Виктор Егорович,
Изотова Татьяна Николаевна,
Сачук Татьяна Викторовна*

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР И ВЫБОР КРИТЕРИЕВ ДЛЯ ОБСНОВАНИЯ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ АППАРАТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ

Научно-исследовательская работа по теме «Обоснованные основные критерии для формирования организационных структур и штатной численности аппаратов органов местного самоуправления республики Карелия» была выполнена в 2009 году по заказу Государственного комитета Республики Карелия по развитию местного самоуправления. В рамках проекта решались 2 задачи:

1. разработать рекомендации по формированию организационной структуры органов местного самоуправления муниципальных образований разных типов;

2. разработать методику выбора основных критериев для определения штатной численности муниципальных служащих аппаратов органов местного самоуправления.

Все вопросы местного значения, которые в соответствии с ФЗ № 131 отнесены к полномочиям поселений, муниципальных районов и городских округов, были сгруппированы по признакам, позволяющим их отнести к определенной группе функций. После чего были разработаны рекомендации по формированию организационных структур муниципальных образований разного типа.

Для администраций поселений было рекомендовано использовать линейную организационную структуру, так как количество штатных работников невелико и глава администрации может осуществлять непосредственное руководство. Для городских поселений было предложено выделить в структуре администраций специальный отдел, в компетенцию которого определить, к примеру, вопросы жилищно-коммунального хозяйства. Также было рекомендовано одного из специалистов наделить статусом заместителя с той целью, что в период отсутствия главы вопросы решал бы специалист, являющийся должностным лицом.

Для администраций муниципальных районов и городских округов было предложено рекомендовать линейно-функциональную структуру. Данная структура позволяет главе администрации и его заместителям руководить, используя принцип директивного (прямого) управления, а структурные подразделения администрации сформировать по функциональному принципу. Также было рекомендовано главе администрации муниципального района иметь двух заместителей (одного – первого), городского округа – трех (одного первого). Глава администрации при этом также должен непосредственно руководить деятельностью структурных подразделений, выполняющих однотипные функции.

Но если вопросы формирования организационных структур администраций муниципальных образований в достаточной степени разработаны, то вопросы определения штатной численности муниципальных служащих аппаратов органов местного самоуправления продолжают оставаться дискуссионными на протяжении ряда лет.

Разработчики за основу методики обоснования штатной численности администраций муниципальных образований взяли вопросы местного значения (функции), которые должны выполнять органы местного самоуправления. По каждому типу муниципальных образований авторы сгруппировали вопросы местного значения по группе признаков, в основе которых лежит однотипность функций и для выполнения которых требуются профессиональные знания по одной специальности. Данный подход выбран потому, что позволяет более объективно, по нашему мнению, подойти к определению оптимальной штатной численности по каждому муниципальному образованию.

В целях одинакового и более объективного подхода к определению численности аппаратов администраций муниципальных образований авторы предложили использовать ряд коэффициентов, которые влияют на исполнение функций и оказание услуг.

1. Количество жителей. Количество жителей было сгруппировано отдельно по сельским, городским поселениям и муниципальным районам. При группировке была учтена сложившаяся структура муниципальных образований в республике по количеству жителей. Градация коэффициента была предложена авторами.

2. Количество населенных пунктов и поселений. Данный показатель также оказывает существенное влияние на выполнение функций и оказание услуг. Разбивка по группам должна учитывать сложившуюся практику территориального устройства муниципальных образований. Градация коэффициента была предложена авторами.

3. Исполнение несвойственных функций. Данный коэффициент был предложен потому, что в ходе социологического опроса, проведенного по заказу Государственного комитета, во всех муниципальных образованиях служащие отмечали, что им приходится по указанию государственных органов до 40% рабочего времени затрачивать на исполнение функций, которые не относятся к ним в соответствии с 131-ФЗ. Градация коэффициента была предложена авторами. Данный показатель должен стимулировать органы государственной власти совершенствовать показатели государственной статистики, по которым органы МСУ обязательно должны отчитываться с определенной периодичностью или не загружать органы МСУ исполнением несвойственных им функций.

4. Количество переданных вопросов местного значения. Данный показатель был введен из-за того, что органы поселений передают, а органы муниципальных районов принимают для исполнения отдельные вопросы местного значения. В случае передачи органы поселений должны передать штаты и финансовые ресурсы по данным штатам. Градация коэффициента была предложена авторами.

5. Принятые государственные полномочия. На уровень муниципальных районов и городских округов государство может передать исполнение отдельных государственных полномочий. Авторы считают, что одновременно государство должно передать и финансовые ресурсы и штатную численность для исполнения данных вопросов (или данные аспекты должны быть обязательно отражены в методике расчета переданных финансовых ресурсов для исполнения данных полномочий).

6. Муниципалитеты имеют право выполнять отдельные вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, если муниципалитет имеет собственные финансовые ресурсы. В данном случае муниципалитет самостоятельно определяет дополнительное количество муниципальных служащих для выполнения данных вопросов местного значения.

Так как поселения передают муниципальным районам полномочия, а не вопросы местного значения, то авторы считают, что контроль над выполнением переданных полномочий и ответственность за выполнение вопросов местного значения остается за поселениями, то передать полностью по данной группе вопросов местного значения финансовые ресурсы и штатную численность не целесообразно.

Для удобства счета авторы предложили одну штатную единицу специалиста (также и финансы) разделить на четыре (по 0.25 штатной единицы).

В дальнейшем при утверждении и оформлении границ сельских и городских поселений, муниципальных районов, принятия закона, регулирующего статус национальных муниципальных образований, могут быть дополнительно введены такие факторы, как: общая площадь территории, выполнение функций, связанных со статусом национальных муниципальных образований. В случае образования самостоятельных контрольных органов и избирательных комиссий также рекомендовано скорректировать численности муниципальных служащих.

При определении полной численности было рекомендовано дополнительно учитывать:

- освобожденные должности главы администрации и его заместителей (без выполнения конкретных обязанностей по отдельным группам полномочий, что является, по мнению авторов, не целесообразным);

- лица, нанятые по договору, для исполнения функций секретарей, водителей, уборщиц и других профессий для обеспечения деятельности органов местного самоуправления в соответствии с действующими правовыми нормами;

- численность депутатов, работающих на постоянной основе и штатную численность аппарата представительного органа местного самоуправления, утвержденных представительным органом муниципального образования.

Сумма всех показателей составит штатное расписание (количество) муниципальных должностных лиц, муниципальных служащих и лиц, нанятых по договору конкретного муниципального органа.

Рассмотрим более подробно сделанные авторами рекомендации.

1. Сельские поселения

Для поселений 131-ФЗ установлено 33 вопроса местного значения. Авторы сгруппировали их в 6 групп предметов местного значения:

- Финансовые – 1, 2;
- Имущественный – 3, 6, 17, 20, 28, 31, 32;
- ЖКХ и дорожная отрасль – 4, 5, 7, 14, 18, 19, 21, 22;
- Социальные – 10, 11, 12, 13, 13–1, 14, 15, 17, 27, 30, 33;
- ГО и МЧС – 7–1, 8, 9, 23, 24, 26;
- Кадровые и юридические – ст.ст. 28, 29, 30. 31. 32, 33, 35 ФЗ № 25-ФЗ от 02.03.07.

Полномочия по данным группам предметов местного значения необходимо качественно выполнять независимо от количества населения, территории муниципального образования и оказывать качественные услуги. Авторы предложили взять за базовое число для сельских поселений штатную численность в количестве 5 человек. Проблема может возникнуть по полномочиям по ГО и МЧС, но данные полномочия (или другие) можно возложить непосредственно на главу администрации.

С учетом выше изложенного было предложено численность администрации сельского поселения оценивать следующим образом:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{н.п.}} + Q_{\text{пр.}} + Q_{\text{несв. полн.}} - Q_{\text{передан. полн.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников было рекомендовано принять 5.

$Q_{\text{жит.}}$ – количество жителей 1 до 800 чел. включительно = 0

801–1500 чел. = 0,25

1501–2500 чел. = 0,5

2501 и более чел. = 0,75

$Q_{\text{н.п.}}$ – количество населенных пунктов 1–3 = 0

4–8 = 0,25

9–12 = 0,5

13 и более = 0,75

$Q_{\text{пр.}}$ – количество вопросов местного значения, на реализацию которых МО имеет право

Qнесв. полн – количество несвойственных функций, реализация которых предполагает затраты времени сотрудников ОМСУ

1–5 % включительно = 0

6–10 % = 0,25

11–20 % = 0,5

21–30 % = 0,75

Q передан. полн. – количество переданных вопросов местного значения

1 до 5 = 0,25

6–10 = 0,5

11 и более = 0,75

2. Городское поселение

При определении количества отделов администрации авторы руководствовались Постановлением Правительства РФ № 1094 от 05. 11. 1995 г. «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» и Письмом Премьер-министра правительства Республики Карелия П.В. Чернова №3-16-8/935и от 05.05.2003. Данными документами определены требования к внутриорганизационной структуре органов власти и количественное соотношение специалистов по категориям. Считаем, что данные требования полностью могут быть применены и при определении численности структурных подразделений органов местного самоуправления. Авторы предложили взять за базовое число для городских поселений штатную численность в количестве 9 человек.

С учетом выше изложенного было предложено численность администрации городского поселения оценивать следующим образом:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{н.п.}} + Q_{\text{пр.}} + Q_{\text{несв. полн.}} - Q_{\text{передан. полн.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников рекомендуем принять 9

$Q_{\text{жит.}}$ – количество жителей 1 до 8000 чел. включительно = 0

8001–13000 чел = 0,25

13001–21000 чел. = 0,5

21001 и более чел. = 0,75

$Q_{\text{н.п.}}$ – количество населенных пунктов 1–4 = 0

5–9 = 0,25

10 и более = 0,5

Qпр. – количество осуществляемых вопросов местного значения, на реализацию которых МО имеет право

Qнесв. полн – количество несвойственных функций, реализация которых предполагает затраты времени сотрудников ОМСУ

1–5 % включительно = 0

6–10 % = 0,25

11–20% = 0,5

21–30 % = 0,75

Q передан. полн. – количество переданных вопросов местного значения

1 до 5 = 0,25

6–10 = 0,5

11 и более = 0,75

3. Муниципальный район

В муниципальном районе вместо специалистов, ведущих определенные направления работы, требуется создание отделов по направлениям. Рассматривая вопросы местного значения, было предложено их также сгруппировать по определенным признакам. Авторы предложили сгруппировать вопросы местного значения муниципальных районов по следующим признакам:

– Финансы – 1, 2, 20;

– Собственность – 3, 15, 15.1, 25, 28;

– ЖКХ, дороги и экология – 4, 5, 6, 8, 9, 14, 17;

– Социальные – 11, 12, 16, 18, 19, 19.1, 19.2, 22, 26, 27;

– ГО и МЧС – 6.1, 7, 21, 23, 24;

– кадровые и юридические – ст.ст. 28, 29, 30, 31, 32, 33,35 ФЗ № 25-ФЗ от 02.03.07.

По каждой группе было предложено создать отдел, исходя из численного состава, определенного вышеназванным Постановлением Правительства РФ и письма премьер-министра правительства Республики Карелия. В каждом муниципальном районе рекомендуем, как минимум, создать по 6 отделов, что определяет базовое число для муниципальных районов штатную численность в 25 единиц.

Было предложено численность администрации муниципального района оценивать следующим образом:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{г.п.}} + Q_{\text{с.п.}} + Q_{\text{пр.}} + Q_{\text{гос. функц.}} + Q_{\text{принят. полн.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников рекомендуем принять 25

$Q_{\text{жит}}$ – количество жителей 1 до 20000 чел. включительно = 0
20001–26000 чел. = 0,25
26001 и более чел. = 0,5

$Q_{\text{г.п.}}$ – количество городских поселений 1 = 0
2 и более = 0,25

$Q_{\text{с.п.}}$ – количество сельских поселений 1–3 = 0
4–6 = 0,25
7 и более = 0,5

$Q_{\text{пр.}}$ – количество осуществляемых вопросов местного значения, на реализацию которых МО имеет право

$Q_{\text{гос. функц.}}$ – количество переданных государственных функций и количество муниципальных служащих, осуществляющих данные государственные функции (передается государственными органами).

$Q_{\text{прин. полн.}}$ – количество штатных единиц, переданных поселениями на реализацию принятых вопросов местного значения

4. Городской округ

Для двух городских округов (Петрозаводский и Костомукшский), которые являются практически не сопоставимыми по многим параметрам было предложено формировать организационную структуру индивидуально, и с учётом этого определять численность муниципальных служащих.

Было предложено сгруппировать вопросы местного значения по следующим признакам;

– Финансы – 1, 2;

– Собственность – 3, 26, 26–1, 33, 36, 38;

– ЖКХ, дороги, экология – 4, 5, 6, 7, 11, 24, 25, 27;

– Социальные – 9, 13, 14, 15, 16, 17, 17–1, 18, 19, 20, 22, 23, 30;

– ГО и МЧС – 7–1, 8, 10, 28, 29, 31, 32;

– Кадры и юриспруденция – ст.ст. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 ФЗ

№ 25-ФЗ от 02.03.07.

Кроме предложенного базового числа в Петрозаводском городском округе можно взять за основу показатель, который использовался ранее при расчете количества сотрудников администрации – 1 служащий на 1000 жителей и к нему добавить коэффициенты по переданным государственным полномочиям, по исполнению не свойственных функций и по исполнению тех полномочий, на которые муниципалитет имеет право.

При определении численности муниципальных служащих городских округов следует принять во внимание:

$Q_{\text{опт}} = Q_{\text{баз.}} + Q_{\text{жит.}} + Q_{\text{несв. полн}} + Q_{\text{гос. функц.}} + Q_{\text{подвед. учр.}}$, где

$Q_{\text{баз.}}$ – базовое число сотрудников рекомендуем принять 34. Данное число рекомендуем использовать исходя из того, что вопросы местного значения городского округа в совокупности составляют вопросы местного значения поселения и муниципального района.

$Q_{\text{жит}}$ – количество жителей

$Q_{\text{несв. полн}}$ – количество несвойственных функций, реализация которых предполагает затраты времени сотрудников ОМСУ

1–5 % включительно = 0

6–10 % = 0,25

11–20% = 0,5

21–30 % = 0,75

$Q_{\text{гос. функц.}}$ – количество переданных государственных функций и количество муниципальных служащих, осуществляющих данные государственные функции (передается государственными органами).

$Q_{\text{подвед. учр.}}$ – количество подведомственных учреждений.

В завершении работы были проведены расчеты численности муниципальных служащих по муниципальным образованиям Республики Карелия по предложенной методике. Были получены следующие результаты:

1. Общая численность муниципальных служащих в Республике Карелия фактически может быть сокращена на 91 единицу (с 1383 человек до 1292 человек), высвободившиеся денежные средства

могли бы быть направлены на дополнительное стимулирование муниципальных служащих.

2. На уровне муниципальных районов (администрация района и финансовые органы) сокращение численности сотрудников возможно по всем районам Карелии, общее сокращение численности сотрудников – 255 человек.

3. На уровне городских поселений в 12 городских поселениях (из 22 городских поселений) необходимо увеличить численность сотрудников, в остальных городских поселениях возможно сокращение численности. В целом общее увеличение численности муниципальных служащих по городским поселениям составляет 29 человек.

4. На уровне сельских поселений требуется самое значительное увеличение численности муниципальных служащих. Всего в трех сельских поселениях (из 87 сельских поселений) возможно сокращение численности, во всех остальных требуется увеличение численности муниципальных служащих. Общее увеличение численности муниципальных служащих в сельских поселениях было бы оправдано в количестве 135 человек.

Фактически, мы получили подтверждение существующих сегодня тенденций, когда на уровне сельских поселений, несмотря на достаточно большой объем выполняемых функций количество муниципальных служащих искусственно занижено, а на уровне муниципальных районов, несмотря на сокращение объемов деятельности сокращение численности муниципальных служащих не произошло.

Для повышения эффективности деятельности в области местного самоуправления требуется провести перераспределение муниципальных служащих по типам муниципальных образований.

Авторы считают, что предложенная методика позволяет более объективно, с учетом требований ФЗ № 131, решать вопросы местного значения в полном объеме и качественнее. В целях корректировки отдельных подходов было предложено провести апробацию данной методики в муниципальных образованиях республики. В дальнейшем было предложено доработать методику и положить в ее основу затратный (финансовый) метод, а также более четко определить трудоемкость на реализацию конкретных функций.

Литература

Концепция развития муниципальной службы Республики Карелия до 2012 года.

Ведомственная программа «Развитие муниципальной службы в Республике Карелия до 2012 года».

Вагин Л.В., Панин И.Н. Реформирование государственной службы Российской Федерации: схемы и комментарии. Учебное пособие / Общ. ред. Вагина Л.В. – М.: ЮРКНИГА, 2006. – 240 с.

Васецкий А.А., Шубин Н.В. Проблемы развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге: Монография/Науч. ред. Кириллова А.Л. – СПб.: Изд-во СЗАГС, 2008. – 315с.

Горшков А., Мясников А., Хованов Н. Методика расчета определения численности государственных служащих. // Государственная служба. Научно-политический журнал, 2009, № 4, с. 30.

Итоги социологического исследования «Актуальные проблемы деятельности местного самоуправления в Республике Карелия».

Кадровое обеспечение местного самоуправления: учебное пособие. – М.:АНХ, 2007. – 720 с.

Сулемов В.А. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии. Монография, 2-е изд. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 344 с.

*Бокова Татьяна Анатольевна,
Кадникова Татьяна Геннадьевна*

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЧАСТИ РАСХОДОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, относится решение многих вопросов: социальной защиты населения, жилья, здравоохранения, образования, транспорта, коммунального хозяйства, экологии. Для решения данных задач муниципальное образование, которое является публично правовым образованием, должно иметь сбалансированный по доходам и расходам бюджет. Бюд-