



ПРОБЛЕМЫ МОТИВАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

Шарин В. И.

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45, Sharin_vi@usue.ru

Кулькова И. А.

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом, Уральский государственный экономический университет (Россия), 620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

УДК 35.08-057.17
ББК 67.401.02п

Цель. На основе анализа законодательных новелл, связанных с повышением пенсионного возраста муниципальных служащих и увеличением минимального стажа муниципальной службы, дающего право на назначение пенсии за выслугу лет и определения ее размера, выявить риски мотивации муниципальных служащих, предложить комплекс мер по их блокированию.

Методы. Системный анализ, общенаучные методы.

Результаты. На основе анализа последствий законодательных новелл в части особенностей прохождения муниципальной службы выявлены и оценены риски снижения мотивации служащих, предложен комплекс мер, направленных на повышение уровня их мотивации.

Научная новизна заключается в исследовательской оценке рисков снижения мотивации муниципальных служащих, факторов их воспроизводства, предложении комплекса мер, направленных на повышение мотивации служащих.

Статья будет полезна руководителям и специалистам органов власти муниципальных образований, теоретикам и практикам муниципальной службы.

Ключевые слова: изменения законодательства в части пенсионного обеспечения муниципальных служащих, социальные гарантии муниципальных служащих, мотивация муниципальных служащих.

PROBLEMS OF MOTIVATION OF MUNICIPAL EMPLOYEES: NEW CHALLENGES

Sharin V. I.

doctor of Economics, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Yekaterinburg, 8th March / People's Will str., 62/45, Sharin_vi@usue.ru

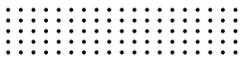
Kulkova I. A.

doctor of Economics, Professor of the Department of Labor Economics and Personnel Management, Ural State Economic University (Russia), 620144, Russia, Yekaterinburg, 8th March / People's Will str., 62/45, i.a.koulkova@mail.ru

Purpose. Based on the analysis of legislative novels related to raising the retirement age of municipal employees and increasing the minimum length of service for the municipal service, giving the right to designate a pension for length of service and determining its size, identify the risks of motivating municipal employees and propose a set of measures to block them.

Methods. System analysis, general scientific methods.

Results. Based on the analysis of the consequences of legislative novellas regarding the specifics of the passage of the municipal service, the risks of reducing the motivation of employees were identified and assessed, and a set of measures aimed at increasing the level of their motivation was proposed.



Шарин В. И., Кулькова И. А.

Scientific novelty lies in the research evaluation of the risks of reducing the motivation of municipal employees, the factors of their reproduction, the proposal of a set of measures aimed at increasing the motivation of employees.

The article will be useful to the leaders and specialists of municipal authorities, theorists and practitioners of the municipal service.

Key words: changes in legislation regarding the provision of pensions for municipal employees, social guarantees for municipal employees, motivation of municipal employees.

Социальные гарантии выступают существенным мотивом при поступлении на муниципальную службу. Законодательные новации в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих изменили мотивационный ресурс одной из главных социальных гарантий – пенсии за выслугу лет, что требует исследования последствий для системы муниципальной службы. Так, Федеральным законом от 23.05.2016 № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части увеличения пенсионного возраста отдельным категориям граждан» внесены изменения в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года N 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» в части увеличения возраста, по достижению которого назначается страховая пенсия по старости в период замещения муниципальных должностей, должностей муниципальной службы, а также в Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» в части стажа муниципальной службы для назначения пенсии за выслугу лет.

В результате установлено поэтапное повышение пенсионного возраста муниципальных служащих: для мужчин – на 5 лет (65 лет), женщин – на 8 лет (63 года), путем ежегодного увеличения на полгода, начиная с 2017 года. Кроме того, увеличивается на 5 лет (с 15 до 20 лет) минимальный стаж муниципальной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет и определение ее размера, также путем ежегодного увеличения на полгода, начиная с 2017 года. Так, если ранее минимальный размер пенсии за выслугу в 65% должностного оклада назначался за 15 лет службы, то с 2026 года – за 20 лет.

Между тем, законодателем не установлены дополнительные меры мотивации и стимулирования муниципальных служащих в связи с фактическим увеличением срока службы до получения пенсии за выслугу лет, что повлечет снижение мотивации данной категории служащих.

Методологические подходы к оценке мотивационной среды муниципальных служащих старшего возраста

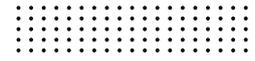
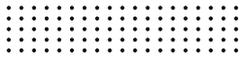
В результате повышения пенсионного возраста муниципальных служащих появятся две новые воз-

растные категории служащих: мужчины в возрасте 60–65 лет и женщины в возрасте от 55 до 63 лет. А. Я. Кибанов, Е. В. Каштанова отмечают, что при планировании этапов карьеры возраст 60–65 лет определяется как этап завершения. Этот период характеризуется кризисом карьеры, минимизацией усилий на работе, люди получают все меньше удовлетворения от работы и испытывают состояние психологического и физиологического дискомфорта [1].

Данное положение подтверждается анализом качественного состава муниципальных служащих, приведенного в Государственной программе Свердловской области «Развитие кадровой политики в системе государственного и муниципального управления Свердловской области и противодействие коррупции в Свердловской области до 2020 года» [Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1276-ПП] (далее – Программа). Так численность муниципальных служащих области (а на 80% это женщины) в возрасте от 60 лет и старше составила 3%. По данным Государственного комитета статистики численность работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в возрасте 60–65 лет (на 1 октября 2016 года) составила 13376 человек, или 4%.

Таким образом, лишь очень немногие муниципальные служащие имеют желание и силы продолжать службу в старшем возрасте.

И. С. Шванова, И. Б. Шебураков [2], И. А. Марков [3] приводят результаты социологических исследований, проведенных среди государственных и муниципальных служащих в части востребованности на службе чиновников пожилого возраста. Оценка мнений респондентов о том, кем являются чиновники старшей возрастной группы для государственных органов и подведомственных структур, выявила четкую границу в возрасте 61–65 лет, после которой представители старших возрастов начинают восприниматься скорее не как ценный трудовой ресурс, а как препятствие, тормозящее развитие организации и внедрение инноваций. При этом отношение к ним начинает меняться уже по достижении возраста 56–60 лет, с которого, по мнению респондентов, начинается постепенная трансформация сотрудника в «балласт».



Шарин В. И., Кулькова И. А.

Также была проанализирована востребованность действующих государственных служащих старшей возрастной группы в возрасте от 60 лет на различных уровнях государственного управления. Максимальная востребованность характерна для представителей, занимающих должности категории руководитель высшей группы должностей. Установлена тенденция, при которой с уменьшением занимаемой позиции пожилого чиновника уменьшался и показатель его востребованности на данной позиции.

В связи с увеличением срока нахождения на службе до выхода на пенсию, изменится и возрастной состав муниципальных служащих. «Задержавшиеся» на службе на 5–8 лет чиновники снизят кадровую мобильность молодых сотрудников, скорость их продвижения по карьерной лестнице. Учитывая, что молодежь приходит на низовые должности, с низким уровнем материальной мотивации, мотивация карьерным ростом становится ведущей. Отсутствие перспектив мобильности ограничит приток молодежи, создаст диспропорции кадрового состава, преумствленность возрастных групп. В связи с чем обострится и без того сложная ситуация с притоком молодежи на муниципальную службу, ее закреплением. Так, согласно Программе, в Свердловской области муниципальные служащие до 30 лет составляют 15%.

Таким образом, в силу объективных причин, в первую очередь, психологических и физиологических, у муниципальных служащих в возрасте от 60 лет будут возникать проблемы с эффективностью деятельности. Увеличение срока службы до назначения пенсии за выслугу лет приведет к доминированию в кадровом составе чиновников в возрасте от 50 лет, снизит приток молодежи, ее «прослойку» на муниципальной службе, преумствленность деятельности.

Направления формирования адекватной мотивационной среды муниципальной службы

Исследования мотивационной среды муниципальных служащих дают вариации стимулов в зависимости от различных факторов, но укрупнено их состав следующий: перспективы дальнейшего профессионального и должностного роста, желание больше зарабатывать, стремление занять достойное место в обществе, возможность максимально реализовать себя [4].

Что из арсенала мотиваций материального характера может быть приемлемо для стимулирования деятельности служащих старшего поколения?

На муниципальной службе объем денежного содержания непосредственно увязан с занимаемой должностью и выслугой лет. Поэтому возможности

для материального стимулирования вне этих факторов практически отсутствуют. В пожилом возрасте для подавляющего большинства муниципальных служащих дальнейшее продвижение по служебной лестнице становится неактуальным.

Вместе с тем для рядовых служащих, деятельность которых ориентирована преимущественно на соблюдение рутинных процедур, получение ожидаемого вознаграждения играет определяющую роль. Даже если данные служащие воспринимают свою работу как интересную и разнообразную, они не заинтересованы в достижении высоких результатов, если не считают материальное вознаграждение соответствующим [5].

Как отмечалось, законодательными новеллами увеличивается пенсионный возраст на 5–8 лет и на 5 лет – минимальный стаж муниципальной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет и определение ее размера. Увеличивая срок службы до выхода на пенсию, минимальный стаж службы, логично предусмотреть и расширение действия мотиваций на этот период. В этой связи, по нашему мнению, необходимо произвести соответствующие изменения:

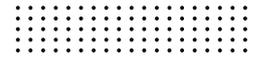
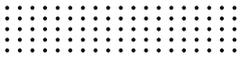
- размера ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, установив, например, при стаже от 15 до 20 лет – 25%, при стаже от 20 до 25 лет – 30% (сейчас при стаже от 10 до 15 лет – 20%);
- продолжительности дополнительного отпуска за выслугу лет, установив, например, 13 календарных дней при стаже муниципальной службы свыше 20 лет, 16 календарных дней при стаже муниципальной службы свыше 25 лет (сейчас это 10 календарных дней при стаже службы свыше 15 лет).

Данные меры позволят увеличить срок реального действия мотиваций на 5–10 лет, что в определенной мере компенсирует снижение мотивации служащих в связи с увеличением возраста выхода на пенсию.

Кроме того, приведению в соответствие возрастного срока муниципальной службы до назначения пенсии за выслугу лет и мотиваций служащих, может способствовать увеличение количества классов чинов муниципальной службы с трех до четырех (без увеличения срока прохождения муниципальной службы в каждом чине), что «растянет» на больший срок мотивацию карьеры служащего «по горизонтали».

В связи с рисками возможного существенного снижения работоспособности служащих пожилого возраста, обусловленного объективными причинами старения организма, хроническими заболеваниями, необходимо законодательно установить возможность досрочного выхода на пенсию по состоянию здоровья с назначением пенсии за выслугу лет при условии достижения минимальной выслуги лет (20 лет).

Согласно теории потребностей Клейтона Альдерфера движение по иерархии потребностей может осу-



Шарин В. И., Кулькова И. А.

ществляться не только снизу вверх, но и сверху вниз, в том случае, если не удовлетворяются потребности верхнего уровня. Например, чем менее удовлетворены потребности личного роста и самореализации, тем сильнее становятся социальные потребности (потребности связи, общения, принадлежности, причастности). Поэтому в случае отсутствия карьерного роста, могут возникнуть социальные потребности.

Не абсолютизируя данную теорию для всех жизненных ситуаций, ее применение, по нашему мнению, будет уместно для значительной части служащих старшего возраста. Поэтому муниципальным служащим старшего возраста вместо карьерного роста, который по объективным причинам не может быть обеспечен всем служащим старшего возраста, как мотивацию, можно предложить реализовать социальные интересы.

Это потребует новых подходов к организации прохождения муниципальной службы чиновниками старшего возраста. Функции кадровых служб муниципальных органов необходимо переориентировать с кадрового делопроизводства на применение новейших технологий управления персоналом, индивидуальный подход к планированию профессионального развития. Важно обеспечить возможность данной категории служащих приобретать новые профессиональные знания и опыт (переобучение и переподготовка), а также передавать их более молодым сотрудникам.

Среди сфер применения сил муниципальных служащих пожилого возраста: участие в наставнической деятельности, адаптации молодых (вновь поступивших) служащих; работа в качестве советника (помощника) руководителя органа власти или лица замещающего муниципальную должность; экспертное, консультационное сопровождение деятельности органа власти по отдельным направлениям деятельности на постоянной основе или привлечение для решения отдельных вопросов; участие в проектной деятельности в качестве члена проектной команды; осуществление коучинга руководителей; осуществление преподавательской деятельности, как на постоянной основе, так и в качестве приглашенного эксперта; работа в общественных советах, общественных организациях по вопросам деятельности органов власти [6].

В силу объективных причин, в первую очередь, психологических и физиологических муниципальные служащие пожилого возраста подвержены риску снижения трудоспособности, трудовой отдаче. Поэтому полезными, по ситуации, будут «ресурсосберегающие» технологии занятости, связанные со снижением интенсивности нагрузок, направленные на восстановление, реабилитацию жизненных сил: гибкий график труда, предоставление неполного рабочего дня, исключение ненормированного рабочего дня, работа на дому, предоставление «чрезвычайных» отпусков, ограничение

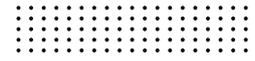
командировок, регулярное санаторно-курортное обеспечение, диспансеризация, дневные стационары [7].

Не реализована на муниципальной службе мотивация почта, уважения. Законами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе предусматривается поощрение муниципального служащего. Так статьей 12 Закона Свердловской области от 29.10.2007 № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области» за безупречную и эффективную муниципальную службу предусматриваются различные виды поощрения и награждения, включая почетные грамоты, почетные звания. Однако, по нашему мнению, они используются крайне недостаточно. Как правило, прослужив 25–30 лет чиновник, в отличие от военных, правоохранительных государственных служащих уходит на пенсию, не имея почетных званий, государственных наград, а порой даже знаков отличия за безупречную службу. Очевидно, что мотивы, связанные с воздействием на сферу репутации, почта в период службы использованы не были, а значит, государство недополучило от работника повышения результатов труда.

Система награждений муниципальных служащих – это огромный, пока нереализованный мотивационный ресурс муниципальной службы при правильном ее применении. Принцип восходящего награждения – от менее к более значимой награде аналогичен продвижению по службе, но вместо более высокой должности – более высокая по рангу награда, отражающая рост почта, общественного признания. Принцип восходящего награждения имеет исторические корни – он широко и эффективно применялся в российской гражданской службе в XVIII – XIX веках. Представление к муниципальным, правительственным, государственным и иным видам наград за выслугу лет должно происходить по истечению срока службы 10, 15, 20, 25, 30 лет с учетом безупречности службы [8].

Увеличение срока нахождения на службе до выхода на пенсию не должно существенно повлиять на кадровую мобильность молодых сотрудников, скорость их продвижения по карьерной лестнице. Иначе это создаст препятствия к накоплению специфического человеческого капитала в государственном аппарате, вызывая неоправданную и непреодолимую сегментацию коллективов на молодежь, занимающую низшие этажи бюрократической иерархии, и пожилых, монополизировавших высшие [9].

В настоящее время отмечается отсутствие понятной и эффективной системы обновления, т.е. отбора молодежи для муниципальной службы, отсутствие прозрачных механизмов карьерного роста и продвижения, вертикальной и горизонтальной ротации, неэффективные инструменты поиска кандидатов на государственную и муниципальную службу [10].



Шарин В. И., Кулькова И. А.

Если исходить из целесообразности долговременной карьеры, то тогда процессы продвижения (вертикальной мобильности) приобретают ключевую мотивирующую роль. Вся система стимулов должна при этом иметь перспективный, отсроченный характер. Чтобы побудить чиновника сохранять долговременную приверженность организации и эффективно работать на протяжении длительного периода, надо у него формировать ощущение того, что его сегодняшние усилия будут вознаграждены в будущем, т.е. его статус и заработок будут расти в зависимости от стажа успешной работы [11].

Чтобы не допустить существенного оттока способных молодых чиновников (в возрасте до 30 лет) с муниципальной службы, по нашему мнению, целесообразно: обеспечить равный доступ (на конкурсной основе) к муниципальной службе, равный старт на службе (шефство, наставничество, профессиональная адаптация), а затем, по итогам профессионального отбора включать наиболее талантливых в кадровый резерв, работать с этой категорией предметно, на основе среднесрочных индивидуальных планов профессионального развития, которые обозначают возможные траектории служебной карьеры. Закрепление на службе осуществляется посредством механизмов долговременных мотиваций с перспективным, отсроченным характером стимулов.

Таким образом, по нашему мнению, целесообразна реализация комплекса мер, направленных на повышение мотивации муниципальных служащих, компенсирующего риски мотивации, связанных с увеличением возраста, по достижению которого назначается страховая пенсия по старости в период муниципальной службы, а также стажа службы для назначения пенсии за выслугу лет:

- увеличение продолжительности дополнительного отпуска за выслугу лет при стаже муниципальной службы свыше 20 лет, свыше 25 лет, а также размера ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, при стаже от 15 до 20 лет, от 20 до 25 лет. Данные меры позволят увеличить срок реального действия данных мотиваций на 5–10 лет, в какой-то степени компенсировав демотивацию служащих увеличением возраста выхода на пенсию;
- увеличение количество классов чинов муниципальной службы с трех до четырех (без увеличения срока прохождения муниципальной службы в каждом чине), что усилит мотивацию карьеры служащего «по горизонтали»;
- реализовать на муниципальной службе мотивации почета, уважения, с учетом принципа восходящего награждения – от менее к более значимой награде, что аналогично продвижению по службе, но в наградах;
- применять новые подходы к организации прохождения муниципальной службы чиновниками пожи-

лого возраста, включая, гибкие мотивации, «ресурсосберегающие» технологии занятости, связанные со снижением интенсивности нагрузок;

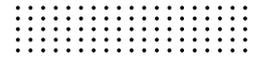
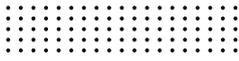
- учитывая возможное существенное снижение работоспособности муниципальных служащих пожилого возраста по состоянию здоровья, законодательно установить возможность досрочного выхода на пенсию по состоянию здоровья с назначением пенсии за выслугу лет при условии достижения минимальной выслуги лет;
- обеспечить для молодых муниципальных служащих равный доступ к службе на основе конкурсного отбора, а также равные стартовые возможности на базе процедур, обеспечивающих эффективную профессиональную и социальную адаптации молодежи на службе. На основе профессионального отбора к дальнейшей службе посредством конкурсных мероприятий и механизмов кадрового резерва выявлять наиболее талантливую молодежь, содействовать ее профессиональному развитию, формировать возможные траектории служебной карьеры. Закрепление на службе способной молодежи, состоящей в кадровом резерве, осуществляется посредством механизмов долговременных мотиваций с перспективным, отсроченным характером стимулов.

Заключение

Законодательные новации в сфере пенсионного обеспечения муниципальных служащих изменили мотивационный ресурс одной из главных социальных гарантий – пенсии за выслугу лет, что требует исследования последствий для системы муниципальной службы. Законодателем не установлены дополнительные меры мотивации и стимулирования муниципальных служащих в связи с фактическим увеличением срока службы до получения пенсии за выслугу лет, что повлечет снижение мотивации служащих.

Данные изменения могут затормозить скорость продвижения по карьерной лестнице молодых чиновников, создать препятствия к накоплению специфического человеческого капитала в государственном аппарате, вызывая неоправданную и непреодолимую сегментацию коллективов на молодежь, занимающую низшие этажи бюрократической иерархии, и пожилых, монополизировавших высшие.

Ситуация требует приведения мотивационной сферы муниципальной службы в соответствие с изменившимися условиями ее прохождения. Также важно переориентировать функции кадровых служб муниципальных органов с кадрового делопроизводства на применение новейших технологий управления персоналом, индивидуальный подход к планированию про-



Шарин В. И., Кулькова И. А.

фессионального развития чиновников. Авторами предлагается комплекс мер, направленных на повышение мотивации муниципальных служащих.

Литература:

1. Кибанов А. Я., Каштанова Е. В. Управление персоналом: теория и практика. Управление деловой карьерой, служебно-профессиональным продвижением и кадровым резервом: учебно-практическое пособие. М.: Проспект, 2013.
2. Шванова И., Шебураков И. Управление карьерным развитием государственных служащих старшей возрастной группы // Интерактивная наука. 2016. № 5.
3. Марков И. Управление карьерой государственных и муниципальных служащих как залог успешной работы органов государственной и муниципальной власти // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2017. № 27.
4. Ковалева М. А. Проблемы мотивации и стимулирования в профессиональной деятельности государственных служащих // Ученые записки. 2005. № 2.
5. Божья-Воля А. А. Особенности мотивации работников в частном секторе и на государственной службе // ARS ADMINISTRANDI. 2013. № 2.
6. Синягин Ю. В. Обзор исследований карьерной траектории государственных служащих старшей возрастной группы / Наука для образования. М.: ЦНПРО, 2015.
7. Потемкин В. К. Управление персоналом: Учебник для вузов. СПб.: СПбГУЭФ, 2009.
8. Шарин В. И. Система мотивации профессиональной деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации. // Human Progress. Т. 3. № 4
9. Гимпельсон В., Магун В. Найм и карьера молодых чиновников: идеи М. Вебера и российская реальность // Россия реформирующаяся. 2004. № 4.
10. Поликанов Д. В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2010. № 5 (99).

11. Гимпельсон В., Магун В. На службе государства Российского: перспективы и ограничения карьеры молодых чиновников // Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2004. № 5 (73).

References:

1. Kibanov A. Ya., Kashtanova E. V. Personnel management: theory and practice. Management of a business career, professional-professional promotion and personnel reserve: a practical guide. M: Prospekt, 2013.
2. Shvanova I., Sheburakov I. Management of career development of civil servants of the senior age group // Interactive science. 2016. № 5.
3. Markov I. Managing the career of state and municipal employees as a guarantee of successful work of state and municipal authorities // State and municipal governance in the 21st century: theory, methodology, practice. 2017. № 27.
4. Kovaleva M. A. Problems of motivation and stimulation in the professional activity of civil servants // Uchenye zapiski. 2005. № 2.
5. Bojya-Volya A. A. Features of motivation of workers in the private sector and in the public service // ARS ADMINISTRANDI. 2013. № 2.
6. Sinyagin Yu. V. A survey of career path trajectories of senior civil servants // Science for Education. M.: TsNPRO, 2015.
7. Potemkin V. K. Personnel management: Textbook for high schools. SPb: SPbGuEF, 2009.
8. Sharin V. I. System of motivation of professional activity of state civil servants of the Russian Federation // Human Progress. V.3. № 4.
9. Gimpelson V., Magun V. Hiring and career of young officials: M. Weber's ideas and Russian reality // Russia reformed. 2004. № 4.
10. Polikanov D. V. "Staff hunger" in state and municipal service // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2010. № 5 (99).
11. Gimpelson V., Magun V. At the service of the Russian state: perspectives and career limitations of young officials // Bulletin of public opinion. Data. Analysis. Discussions. 2004. № 5 (73).