дителей и финансовых работников – 17 тысяч рублей, для служащих других специальностей – 13 тысяч. Общие расходы на подготовку руководителей и финансовых работников в течение одного года – 850 миллионов рублей, а для подготовки 150 тысяч служащих муниципальных образований по другим специальностям в течение двух лет требуется около 2 млрд рублей с учетом стоимости проведения курсов и окупаемости затрат на развертывание соответствующей сети региональных центров обучения.

При условии что подобные центры уже созданы, затраты несколько уменьшатся, но с учетом ежегодного обновления состава органов местного самоуправления, роста цен на образовательные услуги приведенные выше суммы по финансированию мероприятий по подготовке и повышению квалификации кадров будут только увеличиваться.

В связи с тем, что финансирование Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления прекращено, основная нагрузка по подготовке кадров для муниципальных образований ляжет на региональные и муниципальные бюджеты. И если в городских округах или муниципальных районах на эти цели выделяются средства, хотя и небольшие, то поселения практически не могут финансировать такую деятельность, а именно они испытывают недостаток квалифицированных кадров.

Что касается принятой программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», то она на первом этапе (2009-2010 годы) предусматривает необходимость организации методической помощи субъектам Федерации и муниципальным образованиям в развитии государственной гражданской службы субъектов Федерации и муниципальной службы, а также рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в пределах своих бюджетных средств разработать и утвердить программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы. В отношении финансирования программой установлены общие показатели: объем финансирования реализации программы составляет 691 млн рублей, в том числе объем финансирования I этапа ее реализации – 258,6 млн рублей, II этапа – 432,4 млн рублей. При этом не определено, сколько средств будет выделено на профессиональную подготовку и переподготовку служащих. Нет четкого указания и на то, будет ли финансироваться обучение только федеральных служащих или часть средств пойдет на подготовку гражданских и муниципальных служащих субъектов Федерации, то есть будет ли оказываться государственная помощь уже созданной Системе управления.

Литература

1. http: //www. fz131.minregion.ru /lmc/main
2. Липецкая газета. 2006. № 66-67. 7 апреля.
3. Тульские известия. 2008. № 68. 10 апреля.
4. Собрание законодательства Ивановской области. 2006. № 38 (320).

Александр ГОРШКОВ, Александр МЯСНИКОВ, Николай ХОВАНОВ

Методика расчета определения численности государственных служащих

Александр ГОРШКОВ – ректор Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, доктор педагогических наук, профессор

Александр МЯСНИКОВ – советник ректора Северо-Западной академии государственной службы

Николай ХОВАНОВ – доктор физико-математических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета

Цели повышения эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизации численности и затрат на государственных служащих были провозглашены в Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336. Среди целей и задач административной реформы, определенных «Концепцией административной реформы в 2006-2010 годах», также названы: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, разработка и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов в органах исполнительной власти. При этом указано на необходимость постоянно контролировать оптимальный состав функций и услуг органов исполнительной власти.

В настоящее время штатная численность исполнительных органов государственной власти, как правило, обосновывается применением отраслевых методик, исполь-

зуемых со времен СССР. При этом учитываются количественные показатели, характеризующие отрасль, государственное управление которой осуществляет исполнительной орган власти. Для органов социальной защиты, например, это численность социально незащищенных групп населения, количество подведомственных учреждений и организаций и ряд других. Для органов управления образованием – количество обучающихся, подведомственных образовательных учреждений и т.д. Далее при расчете численности используются такие нормативы:

- число подведомственных учреждений и организаций, приходящееся на одного государственного служащего;
- среднее время (трудозатраты), отводимое на обслуживание одного жителя управляемой территории;
- норматив рабочего времени, которым располагает работник для исполнения своих трудовых функций в течение определенного периода (как правило, календарного года) и др.

Таким образом, следует констатировать отсутствие не только единой методики расчета, но и единого похода к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти.

В настоящей статье предлагается единый подход к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти. Он используется для построения конкретной методики расчета численности аппарата, учитывающей неизбежные флуктуации как трудозатрат на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг, так и объема годового фонда рабочего времени государственных служащих. Предлагаемая методика расчета численности носит общий характер и может быть применена ко всем исполнительным органам государственной власти вне зависимости от профиля управленческой деятельности (отраслевой принадлежность). В этом проявляются новизна и универсальный характер подхода и методики.

Уточним, прежде всего, ряд используемых терминов. Каковой бы ни была отраслевая принадлежность исполнительных органов государственной власти, цель и содержание их деятельности заключается в выполнении государственных функций и оказании государственных услуг физическим и юридическим лицам. Под **государственной функцией** мы будем понимать регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по реализации или обеспечению реализации властных полномочий. А под **государственной услугой** – регулярно осуществляемую органом исполнительной власти деятельность по исполнению запроса граждан или организаций о признании, установлении, изменении или прекращении прав, установлении юридических фактов, получении в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, материальных и финансовых средств, а также предоставлении документированной информации (выдача документа). Понятие «государственные услуги» в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, хотя во многих зарубежных странах такие услуги – одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг».

Термин «государственные услуги» относительно нов и совсем недавно стал входить в нашу жизнь и российское законодательство, которое пока не содержит определения «государственных услуг». Тем не менее в том смысле, который вкладывается в это понятие, они существовали и раньше: в любом обществе формируются общественно значимые интересы, потребности, обеспечение удовлетворения которых берет на себя государство.

Следует особо подчеркнуть, что государственные услуги соответствуют полномочиям органов исполнительной власти, не относящимся к властно-распорядительным, в силу чего потенциально возможна передача права оказания государственных услуг сторонним (аутсорсинговым) организациям. Такая возможность аутсорсинга, т.е. потенциальная возможность выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на условиях конкурса, может быть положена в основу операционного определения государственной услуги.

Обозначив в качестве цели функционирования исполнительного органа власти выполнение государственных функций и оказание государственных услуг, сформулируем подход к определению его штатной численности.

Норматив штатной численности – это минимальное число государственных служащих исполнительного органа власти, обеспечивающих надежное и качественное исполнение государственных функций и оказание государственных услуг, которые входят в полномочия данного государственного органа.

При таком подходе норматив штатной численности исполнительного органа власти устанавливается для государственных служащих, **непосредственно занятых исполнением государственных функций и оказанием государственных услуг**. Остальные работники могут рассматриваться как вспомогательный персонал, способствующий деятельности государственных служащих, создающий определенные условия для исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Численность же таких вспомогательных работников достаточно точно и подробно представлена в существующих нормативах [1-8].

В основу разрабатываемой методики заложим необходимость достижения **баланса суммарных трудозатрат исполнительного органа государственной власти по выполнению в течение года всех государственных функций и оказанию всех государственных услуг, относящихся к полномочиям этого органа, с одной стороны, и, с другой**

стороны, суммарного объема годового фонда рабочего времени всех государственных служащих, находящихся в штате органа.

Для идентификации этой общей балансовой модели исследователь должен определить следующие компоненты: 1) список государственных функций и государственных услуг, входящих в полномочия исполнительного органа государственной власти; 2) оценку трудозатрат (в человеко-часах) осуществления государственных функций и оказания государственных услуг; 3) оценку среднего фонда рабочего времени одного государственного служащего исполнительного органа власти, непосредственно участвующего в исполнении государственных функций и/или оказании государственных услуг. Опишем подробнее исходные данные, необходимые для построения изложенной балансовой модели определения нормативной численности структурного подразделения, состоящего из работников одинаковой квалификации, способных совершать все нужные для выполнения заданных государственных функций (оказания государственных услуг) действия.

1. Формируется перечень государственных функций ***F(1), … F(m)***, выполняемых исполнительным органом государственной власти в соответствии с предоставленными полномочиями.

Таблица 1.

№	Наименование государственной функции, выполняемой исполнительным органом власти
1	*F(1)…*
…	…
i	*F(i)…*
…	…
m	*F(m)…*

2. Составляется перечень действий ***f(i; j)***, осуществление которых необходимо для исполнения каждой из государственных функций ***F(i)***.

Таблица 2.

№	Действия ***f(i;j)***, необходимые для выполнения государственной функции ***F(i)***
1	*f(i;1)…*
…	…
j	*f(i;j)…*
…	…
u	*f(i;u)…*

Следует отметить, что формирование этого перечня соответствует разработке административного регламента, который может быть утвержден как необходимое требование к деятельности государственных служащих по выполнению каждой из государственных функций.

Таблица 3.

№	Действия ***f(i;j)***, необходимые для выполнения гос. функции ***F(i)***	Трудоемкость, ***t f(i;j)***, чел.-час.	Повторяемость ***r f(i;j)*** за календарный год
1	*f(i; 1)*	*t f(i; 1)*	*r f(i; 1)*
…	…	…	…
j	*f(i; j)*	*t f(i; j)*	*r f(i; j)*
…	…	…	…
u	*f(i; u)*	*t f(i; u)*	*r f(i; u)*

3. Определяются трудоемкость ***t f(i; j)*** и повторяемость действий ***r f(i; j)***, осуществление которых необходимо для выполнения каждой из государственных функций ***F(i)*** (**Таблица 3**).

Трудоемкость действий устанавливается экспертами на основании изучения, наблюдения и хронометрирования работы государственных служащих. При этом следует выбрать «передовой» по уровню деятельности исполнительный орган государственной власти, где штат укомплектован квалифицированными специалистами и широко используются информационные технологии управления. Повторяемость действий прямо связана с характеристиками, масштабами отрасли, управление которой осуществляет исполнительный орган власти, и устанавливается на основания учета опыта работы исполнительного органа в предыдущем периоде, например в предшествующем году. Достаточно располагать сведениями о том, сколько раз в течение предшествовавшего года органом выполнялись та или иная функция и соответствующие действия по их реализации.

4. Формируется перечень государственных услуг ***S(1), … S(n)***, оказываемых исполнительным органом государственной власти.

Таблица 4.

№	Наименование государственной услуги, оказываемой исполнительным органом власти
1	*S(1)…*
…	…
i	*S(i)…*
…	…
n	*S(n)…*

5. По аналогии с п. 2 составляется перечень действий ***s(i; j)***, осуществление которых необходимо для оказания каждой из государственных услуг ***S(i)***, что соответствует разработке административного регламента по предоставлению государственных услуг.

Таблица 5.

№	Действия ***s(i;j)***, необходимые для оказания государственной услуги ***S(i)***
1	*s(i;1)…*
…	…
j	*s(i;j)…*
…	…
v	*s(i;v)…*

6. Устанавливаются трудоемкость ***t s(i;j)*** и повторяемость действий ***r s(i;j)***, необходимых для оказания каждой из государственных услуг ***S(i)***. Технологии определения трудоемкости и повторяемости действий по оказанию государственных услуг соответствуют предложенным в п. 3 (**Таблица 6**).

7. Определяются индивидуальные фонды рабочего времени государственных служащих исполнительного органа власти, которым они располагают для выполнения государственных функций и оказания государственных услуг. В этом случае вследствие специфики государственной службы как особого вида трудовой деятельности неприменимы оценки, используемые в отраслевых методиках, когда из общего годового фонда рабочего времени исключают отпускной период и невыходы на работу в связи с болезнью. Такой подход к определению фонда рабочего времени не учитывает периодическое и обязательное прохождение государственными служащими обучения по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации; необходимость регулярного участия в совещаниях и заседаниях органов власти разного уровня, посещения подведомственных организаций, ведения приема посетителей и др. Очевидно, что наибольшим временем на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг располагают государственные служащие, занимающие должности специалистов. Тогда как руководители могут этим направлениям своей деятельности уделять меньшее время. Индивидуальные фонды рабочего времени государственных служащих исполнительного органа власти определяются путем изучения планов и графиков работы и через опросы.

Таблица 6.

№	Действия $s(i;j)$, необходимые для оказания гос. услуги $S(i)$	Трудоемкость, $t\,s(i;j)$, чел.-час.	Повторяемость $r\,s(i;j)$ за календарный год
1	$s(i;j)$	$t\,s(i;1)$	$r\,s(i;1)$
...	...	...	...
j	$s(i;j)$	$t\,s(i;j)$	$r\,s(i;j)$
...	...	...	...
v	$s(i;v)$	$t\,s(i;v)$	$r\,s(i;v)$

Таблица 7.

№	Должность	Фонд времени на выполнение гос. функций и оказание гос. услуг, час.
1	...	$VFS(1)$
...	...	...
i	...	$VFS(i)$
...	...	...
k	...	$VFS(k)$

8. Произвести расчет трудозатрат выполнения государственных функций за календарный год следует, заполнив таблицу, в которой трудозатраты на осуществление действий равны произведению трудоемкости на их повторяемость $t\,f(i;j) \times r\,f(i;j)$ (Таблица 8).

Из таблицы 8 следует, что $TF(i)$, трудозатраты (чел.-час.) выполнения государственной функции $F(i)$ за календарный год равны сумме трудозатрат на осуществление соответствующих действий в течение года.

Теперь несложно определить TF – общие трудозатраты (чел.-час.) выполнения за календарный год всех государственных функций:

$$TF = TF(1) + \ldots + TF(m).$$

9. Произвести расчет трудозатрат оказания государственных услуг за календарный год следует, действуя по аналогии с их расчетом на выполнение государственных функций (табл. 8), при этом $TS(i)$ – трудозатраты (чел.-час.) оказания государственной услуги $S(i)$ за календарный год равны сумме трудозатрат на осуществление соответствующих действий в течение года.

TS – общие трудозатраты (чел.-час.) оказания за календарный год всех государственных услуг равны:

$$TS = TS(1) + \ldots + TS(n).$$

10. Далее определяются общие трудозатраты TFS (чел.-час.) выполнения за календарный год всех государственных функций и оказания всех государственных услуг:

$$TFS = TF + TS.$$

11. Общий фонд рабочего времени VFS (час.), затрачиваемого в течение календарного года на выполнение всех государственных функций и оказание всех государственных услуг, определяется как сумма индивидуальных фондов рабочего времени государственных служащих исполнительного органа власти:

$$VFS = VFS(1) + \ldots + VFS(k).$$

12. Средний фонд рабочего времени $AVFS$ (час.), затрачиваемого в течение календарного года одним государственным служащим на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг, равен:

$$AVFS = VFS : k.$$

13. Вычисляется среднеквадратическое отклонение (стандартное отклонение) индивидуальных фондов рабочего времени $AQVFS$ (час.), затрачиваемого государственными служащими на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$AQVFS = \{([VFS(1) - AVFS]^2 + \ldots + [VFS(k) - AVFS]^2) : k\}^{1/2}.$$

14. NFS_0 – оценка нормативной штатной численности государственных служащих есть отношение общих трудозатрат TFS (чел.-час.) выполнения за календарный год всех государственных функций и оказания всех государственных услуг к среднему фонду рабочего времени $AVFS$ (час.), затрачиваемого в течение календарного года одним государственным служащим на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$NFS_0 = TFS : AVFS.$$

15. NFS_+ – «пессимистическая» оценка нормативной штатной численности исполнительного органа государственной власти, которая получается исходя из предположения, что государственные служащие обладали наименьшим рабочим временем на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$NFS_+ = TFS : (AVFS - AQVFS).$$

16. $NFS_$ – «оптимистическая» оценка нормативной штатной численности исполнительного органа государственной власти, которая основывается на предположении, что государственные служащие обладали наибольшим рабочим временем на выполнение государственных функций и оказание государственных услуг:

$$NFS_ = TFS : (AVFS + AQVFS).$$

Вычисленные три оценки нормативной штатной численности исполнительного органа государственной власти, обеспечивающей выполнение всех государственных функций, удовлетворяют неравенству: $NFS_ \leqslant NFS_0 \leqslant NFS_+$, что создает возможность установления штатной численности в пределах некоторого интервала.

Расчеты по предложенной методике могут быть реализованы через автоматизированную программу. Вводимая в компьютер информация соответствует данным таблиц 7 и 8.

Для получения содержательных выводов и рекомендаций по установлению нормативов штатной численности государственных служащих конкретного исполнительного органа власти на будущее необходимо сопоставить полученные оценки $NFS_$, NFS_0, NFS_+ с реально сложившейся на настоящий момент численностью NFS государственных служащих, осуществляющих работу по выполнению государственных функций и оказанию государственных услуг.

Таблица 8.

Наименование государственной функции $F(i)$, услуги $S(i)$	Действия $f(i;j)$	Трудоемкость $t\,f(i;j)$, чел.-час.	Повторяемость $r\,f(i;j)$	Трудозатраты осуществления действий за год $t\,f(i;j) \times r\,f(i;j)$ чел.-час.
$F(1)$	$f(1;1)$	$t\,f(1;1)$	$r\,f(1;1)$	$t\,f(1;1) \times r\,f(1;1)$
...	...	...	...	...
	$f(1;u)$	$t\,f(1;u)$	$r\,f(1;u)$	$t\,f(1;u) \times r\,f(1;u)$
Трудозатраты выполнения государственной функции $TF(1)$, чел.-час. $TF(1) = tf(1;1) \times rf(1;1) + \ldots + tf(1;u) \times rf(1;u)$				
...	...	...	...	...
$F(m)$...	$f(m;1)$	$t\,f(m;1)$	$r\,f(m;1)$	$t\,f(m;1) \times r\,f(m;1)$
...	...	...	...	...
	$f(m;v)$	$t\,f(m;v)$	$r\,f(m;v)$	$t\,f(m;v) \times r\,f(m;v)$
Трудозатраты выполнения государственной функции $TF(m)$, чел.-час. $TF(m) = tf(m;1) \times rf(m;1) + \ldots + tf(m;u) \times rf(m;u)$				

Литература

1. Квалификационный справочник должностей руководителей, специа-

листов и других служащих. 3-е изд. М.: Минтруда и социального развития РФ, 2001.
2. Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях. М.: ЦБНТ, 1995.
3. Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по документационному обеспечению управления. М.: ЦБНТ, 1995.
4. Межотраслевые укрупненные нормы времени на работы с научно-технической документацией в архивах учреждений, организаций и предприятий. М., ВНИИДАД, ЦБНТ, 1993.
5. Нормативы времени на работы, выполняемые экономистами по финансовой работе. М.: Экономика, 1990.
6. Нормативы численности работников юридической службы. М.: ЦБНТ, 1990.
7. Нормы времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти. М.: ЦБНТ, 2002.
8. *Чижов Б.А.* Учет рабочего времени и его оплаты. М.: Изд. «Налоговый вестник», 2000.

Юрий ДУБРОВИН

Административные реформы в европейских странах

Более полному осознанию уроков европейских реформ для современной России помогает сравнительный анализ. Будем использовать пять критериев: достижение целей и решение задач административно-государственных реформ; уровень предстоящих административно-государственных преобразований; темпы преобразований; проблемные зоны реформ; успешность и эффективность реформ. При этом важно помнить о сохранении российских социокультурных традиций в сфере государственного администрирования, т.е. не заниматься бездумным копированием западного опыта.

Прежде чем перейти к вопросу о целях и задачах реформ, важно выяснить, к какому типу стран с точки зрения свободы маневра реформ относится современная Россия.

Эксперты Всемирного банка Н. Мэннинг и Н. Парисон, проводившие по просьбе Правительства Российской Федерации исследование административной реформы в России в 2003 г., пришли к выводу, что наша страна принадлежит к числу государств с ограниченной свободой маневра.

Юрий ДУБРОВИН – президент Сибирского института международных отношений и регионоведения, кандидат исторических наук, профессор

На тот период их аргументы были такими:

- доступные реформаторам рычаги воздействия на административно-государственную систему немногочисленны;
- отсутствует традиция единого мощного агентства или однопартийного большинства;
- нет прочной взаимосвязи между карьерами высших чиновников и министров;
- институциональная восприимчивость ограничена, существует незначительное количество политически нейтральных постов высшего звена [1].

В начале 2009 г. из перечисленных выше четырех факторов принципиально изменился только второй: появилось прочное однопартийное большинство в парламенте – фракция партии «Единая Россия», но все остальные остались прежними. Поэтому вывод об ограниченной свободы маневра в России в процессе реформ остается актуальным.

Теперь сравним *цели и задачи административно-государственных реформ в Российской Федерации и странах Европы.*

На их существенные отличия обращают внимание многие отечественные эксперты. Например, Л. Якобсон отмечает: «В экономически развитых странах административные реформы чаще всего преследуют другие цели. Главное там – не низкое качество работы аппарата, а высокие расходы на его содержание, не недостаток процедур, а их избыток. Если у нас как бы недобюрократия (иными словами, не хватает порядка и рациональности), то на Западе, наоборот, подчас все слишком забюрокрачено. Соответственно, реформы там направлены не на то, чтобы добиться удовлетворительного выполнения госфункций, а на то, чтобы добиться оптимального соотношения цены и качества. Но и на Западе реформы растягиваются на годы, они связаны с тщательным анализом процессов оказания госуслуг, оптимизацией этих процессов, постепенным высвобождением госслужащих и сокращением расходов» [2].

В послании Президента Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации говорилось о сложностях административного реформирования, о «мнимой мудрости» административного аппарата», его традиционном недоверии к свободному человеку, об абсолютно неэффективной бюрократической системе, которая создает коррупцию, тормозит развитие инновационной экономики и демократии [3].

Социологические опросы Левада-центра также свидетельствуют: мнение о том, что административная реформа «по-настоящему в России еще и не проводилась», разделя-