

ЕЛЕНА ДОБРОЛЮБОВА

Стратегическое управление персоналом государственной службы

Сокращение темпов экономического роста и угроза рецессии в 2015 году значительно повышают интерес к оптимизации кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих, в том числе на основе использования методов нормирования их численности.

В настоящее время большая часть федеральных государственных гражданских служащих приходится на федеральные службы и федеральные агентства. По данным Росстата, на конец июня 2014 года на долю федеральных служб и федеральных агентств приходилось 93,7% фактической численности федеральных государственных служащих, при этом на долю федеральных служб приходилось 90,2% общей численности федеральных государственных гражданских служащих, на долю федеральных агентств – 3,5%. Большинство федеральных госслужащих заняты в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

Уровень укомплектованности должностей по видам федеральных органов исполнительной власти не превышает 90%, что отражает наличие резерва для оптимизации штатной численности федеральных государственных гражданских служащих. О наличии резервов в части оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих свидетельствуют и международные сопоставления. Например, на одного служащего налоговых органов в России (по данным за 2011 год) приходится 532 человека работоспособного населения [1], в то время как в Японии данное соотношение составляет 1:1113, в США – 1:1622, в Китае – 1:1054, в Бразилии – 1:4052 [2].

Наконец, значимым фактором, обуславливающим необходимость нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих, является распределение должностных обязанностей в рамках фактически замещенных должностей.

Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», федеральными агентствами являются федеральные органы исполнительной власти, оказывающие государственные услуги и осуществляющие управление федеральным имуществом. В то же время, по результатам обобщения данных, предоставленных федеральными органами исполнительной власти в 2014

1 В то же время в некоторых странах Организации экономического сотрудничества и развития соотношение ниже, чем в России. Например, в Германии на 1 служащего налоговых органов приходится 381 человек работоспособного населения, в Великобритании – 474.

2 Tax Administration 2013. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies // http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page165

ЕЛЕНА ДОБРОЛЮБОВА, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Аннотация: Статья подготовлена по итогам выполнения научно-исследовательской работы по теме: «Разработка рекомендаций по нормированию численности федеральных государственных гражданских служащих федеральных служб и федеральных агентств, осуществляющих государственные функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг», выполненной в рамках государственного задания 2014 года сотрудниками и экспертами Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, в том числе – Добролюбовой Е.И., Южаковым В.Н., Клочковой Е.Н. при участии Южно-российского и Вологодского филиалов РАНХиГС, в том числе – В.В. Рудого, М.А. Овакимяна, И.Б. Шебуракова.

Статья посвящена анализу численности государственных гражданских служащих и обоснованию перспектив использования методов нормирования численности госслужащих, как инструмента повышения эффективности государственного управления. По мнению автора, процедуры нормирования численности государственных гражданских служащих должны рассматриваться в более широком контексте стратегического управления кадрами, исходя как из имеющихся кадровых ресурсов, так и прогнозной потребности, с учетом изменения состава, объема и способов реализации государственных функций и оказания государственных услуг.

Ключевые слова: государственная служба, нормирование, оптимизация, результативность, управление кадрами, численность.

Таблица 1. Доля управленческого и обеспечивающего персонала в федеральных службах и федеральных агентствах (в % к общей численности федеральных государственных гражданских служащих в I полугодии 2014 года)

Категория персонала	Федеральные службы		Федеральные агентства	
	центральный аппарат	территориальные органы	центральный аппарат	территориальные органы
Управленческий персонал (начальник отдела и выше)	19,8	7,8	21,5	16,4
Служащие обеспечивающих подразделений (должности ниже заместителя начальника отдела)	36,2	21,0	34,7	29,2

году, оказанием государственных услуг в среднем занято 9% федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности ниже заместителя начальника отдела в центральных аппаратах федеральных агентств, и 9,7% – в территориальных органах федеральных агентств. При этом осуществлением контрольно-надзорных функций было занято, соответственно, 3,3% федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности ниже заместителя начальника отдела в центральных аппаратах федеральных агентств и 45,4% – в территориальных органах федеральных агентств [3].

Федеральные службы, созданные прежде всего в целях осуществления контрольно-надзорных функций, также выделяют на реализацию данного направления деятельности менее 50% своей фактической численности. Лишь 23,6% федеральных государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных служб, замещающих должности ниже уровня заместителя начальника отдела, заняты осуществлением контрольно-надзорных функций; в территориальных органах федеральных служб данное соотношение составляет 34,9%. При этом существенный кадровый потенциал федеральных служб задействован в предоставлении государственных услуг. Так, 8,2% федеральных государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных служб, замещающих должности ниже уровня заместителя начальника отдела, заняты предоставлением государственных услуг; на уровне территориальных органов доля таких служащих достигает 35,3% [4].

Таким образом, налицо несоответствие цели создания федеральных агентств и федеральных служб предмету их деятельности [Александров, 2014].

Приведенные выше данные также свидетельствуют о существенной доле обеспечивающего и управленческого персонала в численности федеральных служб и федеральных агентств. Так, на долю управленческого персонала приходится 19,8% федеральных государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных служб и 21,5% федеральных государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных агентств; доля служащих обеспечивающих подразделений [5] в центральных аппаратах федеральных служб составляет 36,2% от общей численности, федеральных агентств – 34,7% от общей численности (**таблица 1**).

При этом, как данные 2014 года, так и данные предыдущих исследований [Александров, 2014], свидетельствуют о существенных межведомственных различиях в нагрузке на одного служащего, занятого предоставлением государственных услуг и осуществлением контрольно-надзорной деятельности, что обусловлено не только отраслевыми особенностями, но и спецификой распределения кадровых ресурсов по направлениям деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти. Так, в случае фактического использования более 50–60% численности федерального органа исполнительной власти на реализацию функций по управлению и обеспечению его деятельности высока вероятность недостаточной кадровой обеспеченности основных функций федерального органа исполнительной власти.

Таким образом, нормирование численности федеральных государственных гражданских служащих должно рассматриваться не только (и не столько) как способ оптимизации (то есть сокращения) общей численности, но и как способ оптимизации распределения имеющихся кадровых ресурсов по функциональным направлениям деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Для эффективного использования инструментов нормирования численности госслужащих целесообразно рассматривать методы нормирования в более широком контексте – в рамках планирования человеческих ресурсов для достижения целей и получения ожидаемых результатов государственной политики в сфере деятельности конкретного ведомства.

С учетом перехода к программно-целевым методам государственного управления, необходимо создать инструмент по определению обоснованной потребности в кадровых ресурсах для достижения целей и ожидаемых результатов (показателей результативности) реализации государственной политики.

3 В соответствии с данными, представленными федеральными органами исполнительной власти по состоянию на 1 июля 2014 года.

4 В соответствии с данными, представленными федеральными органами исполнительной власти по состоянию на 1 июля 2014 года.

5 Под обеспечивающими подразделениями понимаются подразделения, осуществляющие функции, направленные на обеспечение деятельности органа исполнительной власти и не связанные с разработкой и реализацией государственной политики, оказанием государственных услуг и осуществлением контрольно-надзорных функций.

Достижение данной цели, во-первых, предполагает прогнозирование потребностей в объемах осуществления тех или иных государственных функций не только «от достигнутого», но и с учетом ожидаемых и планируемых изменений (реализации государственных программ, иных документов стратегического планирования, реализации положений нормативных правовых актов).

Во-вторых, достижение цели предполагает, что норматив численности государственных гражданских служащих не может быть зафиксирован на неопределенно длительное время и должен учитывать изменение ожиданий в отношении результативности реализации государственных полномочий (функций). В этой связи возможным вариантом было бы введение практики прогнозирования численности федеральных государственных гражданских служащих с учетом прогнозирования потребностей в объемах осуществления тех или иных государственных функций. В зарубежной практике горизонт такого прогнозирования составляет в среднем от 3 до 5 лет и используется в рамках реализации кадровой политики на уровне ведомства. В российском контексте было бы логично увязать соответствующие расчеты с трехлетним бюджетным циклом, в рамках которого уточняются также параметры реализации государственных программ и непрограммных направлений деятельности.

Таким образом, для решения задачи оптимизации численности государственных служащих в Российской Федерации целесообразно обеспечить внедрение инструментов стратегического управления кадровыми ресурсами. Как показывают исследования Организации экономического сотрудничества и развития, стратегическое управление кадрами является одним из приоритетных направлений развития государственной гражданской службы на современном этапе [6].

Основные этапы стратегического управления кадровыми ресурсами, в составе которых предусматриваются и вопросы определения оптимальной численности государственных служащих, приведены на **рисунке 1**.

Данный подход применяется в отношении кадровых ресурсов отдельного органа власти. На первом этапе осуществляется оценка имеющегося кадрового потенциала органа исполнительной власти. Затем, с учетом кадрового состава конкретного органа власти (в том числе возрастного состава, данных о текучести кадров, оценки компетенций федеральных государственных служащих, в том числе по результатам аттестационных мероприятий) формируется прогноз кадрового потенциала на среднесрочную перспективу (рисунок 1).

Рисунок 1. Нормирование численности государственных служащих как этап стратегического управления кадрами



Одновременно, исходя из среднесрочных и краткосрочных задач деятельности органа исполнительной власти, а также ожидаемых результатов, определяется потребность федерального органа исполнительной власти в человеческих ресурсах. Важно подчеркнуть, что как прогноз кадрового потенциала, так и оценка потребностей проводятся не только (и не столько) в целом по органу, сколько по функциональным группам должностей с учетом уровня компетенций и профессионально-квалификационных требований.

При реализации данного подхода в России необходимо обеспечить объединение процессов стратегического планирования, бюджетирования и управления кадрами.

Стратегическое планирование на ведомственном уровне осуществляется в рамках разработки (корректировки) государственных программ и ведомственных планов деятельности. В состав государственных программ включаются как мероприятия, реализуемые «проектными» методами, так и мероприятия, предполагающие исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг [Добролюбова, 2014]. Как правило, мероприятия, предполагающие выработку и реализацию государственной политики, реализуются «проектными» методами, а мероприятия, предполагающие осуществление государственного контроля (надзора), предоставление государственных услуг, – «процессными» методами

Предметом нормирования численности госслужащих по основным функциональным направлениям деятельности является численность государственных гражданских служащих, замещающих должности ниже уровня начальника отдела (то есть должности,

6 OECD. Government at a Glance, 2013 // http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm

не относящиеся к административно-управленческому персоналу). Для осуществления нормирования целесообразно использовать следующий алгоритм действий:

- определить фактические трудозатраты государственных гражданских служащих в функциональном разрезе (в соответствии с функциями органа исполнительной власти, установленными в положении о соответствующем органе)[7] на основе хронометража либо с использованием методов самообследования[8];
- определить показатели, характеризующие объем исполнения функции (оказания государственной услуги) и необходимую детализацию таких показателей (например, для определения объема контрольно-надзорной деятельности, вероятно, недостаточно использовать показатель «количество проведенных проверок», поскольку трудозатраты на проведение документарных и выездных проверок могут принципиально отличаться);
- рассчитать действующие показатели удельных трудозатрат на исполнение государственной функции (государственной услуги) и сопоставить их с трудозатратами на выполнение аналогичных государственных функций (оказание государственных услуг) в иных федеральных органах исполнительной власти. Реализация таких сопоставлений возможна при централизованном сборе данных о трудозатратах на исполнение отдельных типов функций (контрольно-надзорных, государственных услуг). В настоящее время такие данные отсутствуют: так, на основе формы № 1-контроль могут быть рассчитаны только показатели средней нагрузки по количеству проверок на одного инспектора без детализации по видам контрольно-надзорной деятельности [Контрольно-надзорная деятельность… 2014]; данные по трудозатратам на предоставление государственных услуг не формируются. В этой связи целесообразно ввести практику сбора статистических данных о средних показателях трудозатрат с учетом функциональных направлений деятельности. Впоследствии на основе полученных средних значений удельных трудозатрат может быть определен интервал нормативных значений, предполагающий необходимость обоснования снижения (увеличения) трудозатрат по сравнению с минимальными и максимальными установленными значениями;
- с учетом показателей реализации государственных программ и иных стратегических документов представить прогноз значений показателей объема исполнения функций (оказания услуг) на трехлетнюю перспективу. Например, с учетом перехода к выдаче заграничных паспортов со сроком действия 10 лет, вероятно постепенное снижение количества обращений за соответствующей услугой в среднесрочном плане;
- с учетом показателей реализации государственных программ, положений иных стратегических документов (в том числе принятых и проектируемых изменений в административных регламентах исполнения государственных функций, оказания государственных услуг), оценить ожидаемые изменения удельных трудозатрат. Например, переход к электронному взаимодействию с заявителем позволяет сократить трудозатраты на ввод данных в информационные системы; передача функций по приему граждан, обращающихся за получением государственных услуг, в Многофункциональные центры предоставления госуслуг в перспективе может позволить сократить трудозатраты на прием граждан в органах государственной власти [Александров, 2014]. При этом в целях реализации планов по оптимизации численности могут быть заданы минимальные параметры сокращения удельных затрат при внедрении новых административных процедур (например, требования по сокращению удельных трудозатрат в случае предоставления услуг в электронном виде не менее чем на 10% – со второго года перехода к предоставлению услуг в электронном виде, не менее чем на 15% – с третьего года и так далее);
- рассчитать потребность в кадровых ресурсах, исходя из данных о прогнозируемом объеме исполнения государственных функций (оказания государственных услуг) и прогнозируемом уровне удельных трудозатрат на их реализацию на очередной финансовый год и плановый период;
- исходя из специфики административных процедур, определить требования к должностному составу кадров государственной службы, задействованных в реализации соответствующих государственных функций (оказании государственных услуг).

Таким образом, потребность в численности государственных гражданских служащих для реализации i-го мероприятия государственной программы процессным способом может быть определена по формуле:

$$S_i = \sum V_{ij} \times L_{ij}$$, где

V_{ij} – прогнозируемый объем реализации j-й функции (услуги), реализация которой предусмотрена i-м мероприятием государственной программы, L_{ij} –про-

7 Для целей нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих в части осуществления государственного контроля (надзора) и оказания государственных услуг целесообразно использовать реестр федеральных государственных услуг и контрольно-надзорных функций, регулярно обновляемый Минэкономразвития России.

8 С учетом значительных затрат на проведение процедур хронометража рабочего времени, метод самообследования может рассматриваться как экономичная альтернатива. Точность получаемых данных может быть повышена на основе проведения выборочных обследований.

гнозируемые удельные трудозатраты на реализацию реализации j-й функции (услуги).

В свою очередь, общая потребность в численности государственных гражданских служащих, реализующих основные функции органа, может быть определена как сумма потребностей в разрезе мероприятий государственных программ и (при наличии) направлений непрограммной деятельности, с учетом мероприятий, исполняемых как проектными, так и процессными методами.

Численность административно-управленческого персонала может быть определена на основе установленных нормативов численности по функциональным направлениям деятельности в пропорции к численности основного персонала. При этом на первом этапе рекомендуется устанавливать норматив в виде интервального значения, а при расчете – использовать фактическое значение доли административно-управленческого персонала в общей численности государственных гражданских служащих, если такое значение не выходит за границы установленного норматива.

Для обеспечения внедрения предложенного подхода в практику деятельности органов государственной власти необходимо создать систему стимулов к рациональному распределению кадровых ресурсов органов государственной власти. К числу таких стимулов можно отнести:

- включение данных о численности государственных служащих, занятых реализацией мероприятий государственных программ и (при наличии) непрограммных направлений деятельности в разрезе соответствующих направлений в ведомственные планы деятельности и (или) в государственные программы (в части мероприятий государственных программ);
- поощрение органов государственной власти в случае оптимизации численности (путем полного или частичного сохранения соответствующего фонда оплаты труда для премирования государственных гражданских служащих по результатам их профессиональной служебной деятельности);
- ограничение возможности использования экономии по фонду оплаты труда в связи с наличием вакансий, превышающих 10%-й уровень.

В целом, реализация предложенного подхода позволит использовать процедуры нормирования численности государственных служащих в качестве действенного инструмента повышения эффективности государственного управления, будет способствовать оптимальному распределению кадровых ресурсов органов государственной власти для достижения целей их деятельности.

Литература

Александров О.В. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления (монография). М.: МЭСИ, 2014.

Добролюбова Е.И. Методическое пособие по разработке (корректировке) и организации реализации государственных программ. М.: Издательский дом «ДЕЛО», 2014.

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2013. М.: МАКС Пресс, 2014.

STRATEGIC MANAGEMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION PERSONNEL

ELENA DOBROLYUBOVA, Deputy Director of the Center for Public Administration Technologies of the Institute for Applied Economic Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow, Vernadskogo prosp., 82). E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Summary: The article is based on the results of the research work "Development of the recommendations for rationing of the staffing levels of the federal state civil servants employed by federal services and federal agencies performing the state control (surveillance) functions and rendering public services", conducted in 2014 as a part of the state assignment by the employees and experts of the Center for Public Administration Technologies, Institute for Applied Economic Studies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, among others – Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Klochkova E.N., with the participation of the South-Russian Institute of Management of the RANEPA and Vologda branch of RANEPA, including Rudoi V.V., Ovakimyan M.A., Sheburakov I.B.

The staffing levels of the state civil service are analyzed in the article and the perspectives of using rationing methods for the state civil servants as a tool of increasing public management effectiveness are justified.

According to the author the procedures of the staffing levels rationing of the state civil servants should be considered in a broader context of the strategic management of personnel based both on the existing personnel resources and on the forecasting personnel demand, with due regard to the change in subject, scope, and ways of execution of public functions and provision of public services.

Keywords: public administration, rationing, optimization, performance, personnel management, staffing levels.

References

Aleksandrov O.V. Optimizatsiia biudzhetnykh raskhodov v sfere gosudarstvennogo upravleniia (monografiia). [Budgetary expenditures optimization in the sphere of public management (monograph)] M.: MESI, 2014.

Dobroliubova E.I. Metodicheskoe posobie po razrabotke (korrektsii) i organizatsii realizatsii gosudarstvennykh programm. [Guidance manual for the development (correction) and realization organization of the state programs] M.: Izdatel'skii dom «DELO», 2014.

Kontrol'no-nadzornaia deiatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskii doklad 2013. [Control and supervision activities in the Russian Federation: analytical report 2013.] M.: MAKS Press, 2014.