ИЛЬЯ ШЕБУРАКОВ

Методики нормирования численности служащих

В связи с задачей повышения эффективности деятельности государственных органов, в непростых условиях бюджетного дефицита вопрос о необходимости контроля за ростом численности государственных и муниципальных служащих становится особенно актуальным. Как показывает социологический анализ кадрового состава государственной службы Российской Федерации за последние 13 лет [Анциферова, Ермаков, 2014. С. 23], численность чиновников как на федеральном, так и на региональном уровне неуклонно растет. Эта проблема не нова и характерна не только для отечественной бюрократии. С.Н. Паркинсон в своем законе «растущей пирамиды» настаивал, что количество управленцев, в том числе чиновников, неизбежно прирастает на «5–7% в год без существенного изменения объемов работы» [Паркинсон, 2007. С. 3–6].

Специалисты всегда предпринимали попытки предложить инструменты для нормирования численности чиновников [Омельченко, 2003], некоторые разработки даже проходили достаточно широкую апробацию на региональном уровне [Горшков, 2009]. В 2014 году Министерство труда и социальной защиты разработало Методические рекомендации по нормированию численности федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих государственные функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг. Эта одна из последних инициатив, имеющая пока статус проекта, предполагает применение единообразных подходов к определению нормативов штатной численности государственных органов.

Отправным пунктом для нормирования численности является вопрос о том, что именно понимать под нормативом штатной численности госорганов. Так, в проекте Методических рекомендаций Минтруда сказано, что «норматив численности – регламентированная численность гражданских служащих соответствующей квалификации, которая необходима для выполнения определенного объема работ при обеспечении нормальных организационно-технических условий на служебном месте». Другое определение нормативной штатной численности, предлагаемое А.С. Горшковым и коллегами, звучит как «минимальное число государственных служащих, обеспечивающее надежное и качественное исполнение государственных функций и оказание государственных услуг, входящих в полномочия данного государственного органа». При видимой непротиворечивости данных определений, между ними есть некоторая разница в понимании целей и идеологии нормирования.

В первом случае при расчете типовых норм времени интенсивность труда определяется, «исходя из показателей нормального темпа работы», во втором предлагается выбрать «передовой» исполнительный орган государственной власти, где штат укомплектован квалифицированными специалистами и широко используются информационные технологии. Становится очевидным, что во втором случае авторы в большей степени ориентированы на поиск минимально возможной численности служащих государственного органа. Однако в этом случае остается открытым вопрос, в какой степени государст-

ИЛЬЯ ШЕБУРАКОВ – кандидат психологических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующий кафедрой управления персоналом Вологодского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; (160017, Вологда, ул. Ленинградская, 71). E-mail: shebur@list.ru

Аннотация: Материалы, представленные в данной статье, основаны на опыте разработки методики нормирования штатной численности государственных гражданских служащих. Определение оптимальной штатной численности предполагает не только расчет количественной, но и оценку качественной потребности государственных органов в персонале. Отмечается, что нормирование численности выступает самостоятельным инструментом повышения эффективности деятельности государственных органов как за счет регулирования расходов на содержание аппарата управления, так и за счет обеспечения кадровой составляющей достижения поставленных целей и задач. Действенность такого нормирования определяется влиянием различных факторов. В качестве главного фактора реальной оптимизации численности служащих предлагается рассматривать оптимизацию существующих деловых процессов, которые непосредственно влияют на совокупную трудоемкость выполняемых в государственном органе работ. В свою очередь, оптимизация процессов и процедур связана с четкостью задач по повышению эффективности деятельности государственного органа, заинтересованностью служащих в такой оптимизации, системой материального стимулирования и т. д.

Ключевые слова: штатная численность, нормирование численности, оптимизация численности, оптимизация процессов, эффективность деятельности.

венный орган с минимальной численностью служащих способен к оптимальному решению стоящих перед ним задач.

На практике необходимость оптимизации штатной численности чаще всего действительно подменяется минимизацией. В первую очередь, это продиктовано стремлением к сокращению бюджетных расходов на управленческий аппарат. При этом нередко часть функций передается «на аутсорсинг», что сопровождается изменением статуса «госслужащих» на статус «работников». Такого рода решения вряд ли позволяют реально сократить бюджетные расходы, а эффективность деятельности вновь создаваемых подразделений и организаций не всегда очевидна. Подобное механистическое «сокращение штатов», как правило, – реализация очередной кампании «по оптимизации».

Реальное увеличение объемов работ, вызванное появлением новых полномочий, усложнением реализации функций, ростом документооборота и прочее, напротив, должно сопровождаться введением новых штатных единиц. В противном случае возникают риски резкого снижения качества и эффективности деятельности государственных органов. Так, проведенное нами исследование трудоемкости выполняемых полномочий одним из региональных государственных органов показывает существенный рост объемов работ за последние 3–5 лет.

Вместе с тем, выводы, сделанные на материалах исследования одного государственного органа, вовсе не означают, что в других государственных органах региона численность служащих не является избыточной. Таким образом, задача оптимизации может предполагать не равномерное сокращение численности чиновников в государственных органах, а, например, их перераспределение. Если рассматривать оптимизацию численности в контексте повышения эффективности деятельности государственного органа, следует говорить о необходимости поиска именно такого соотношения числа служащих и объемов выполняемых ими работ, которое обеспечило бы максимальную результативность при минимальных бюджетных расходах. В таком случае можно будет говорить об оптимизации не только численности, но и качества кадрового состава. Уровень квалификации служащих государственного органа должен оптимально соответствовать уровню сложности и ответственности выполняемых задач. Зачастую в государственных органах имеют место так называемые «потери интеллекта» (терминология, принятая в рамках применения так называемой Lean-методологии, или технологии «бережливого производства»), когда достаточно примитивную техническую работу выполняют служащие со значительным должностным статусом и соответствующим размером денежного содержания.

Те или иные виды работ, например, проводимые проверки, можно выполнять даже большей численностью, но в условиях нормальной, а не сверхвысокой интенсивности труда. В том случае, если результативность таких проверок будет высокой, а бюджетные расходы на фонд оплаты труда, в соответствии с должностным статусом исполнителей, – умеренными, численность государственного органа вполне можно признать оптимальной.

Особенности штатного расписания многих органов государственной власти и органов местного самоуправления характеризуются не столько избыточной численностью вообще, сколько нерациональным распределением должностных категорий и групп. Традиционная структура бюрократической организации должна представлять собой «пирамиду», а структура многих органов власти в большей степени похожа на «ромб». При этом может наблюдаться, например, большее количество должностей ведущей группы, чем старшей и младшей вместе взятых.

Еще одной организационной патологией, сказывающейся на особенностях структуры управления органов власти, является нарушение норм управляемости, когда становится «слишком много вождей, но недостаточно индейцев» («too many chiefs and not enough Indians», идиома, англ.). Так, в отдельных структурных подразделениях исследованных нами органов власти и управления количество руководителей превосходило численность специалистов. Наиболее показательным был штат одного из муниципалитетов: в его составе числился начальник управления, его заместитель, начальник отдела и два специалиста. Руководители вынуждены «выбивать» должности с высоким статусом не для выполнения работ повышенной сложности или связанных с определенной спецификой. Только на такие условия они могут пригласить квалифицированных специалистов, обеспечивая им приемлемый уровень денежного вознаграждения. Общая сумма доходов в пределах 10–25 тысяч рублей для должностей младшей и старшей групп в региональных органах власти и территориальных органах федеральных органов исполнительной власти является явно неконкурентоспособной для привлечения и удержания специалистов соответствующей квалификации. С другой стороны, одно из проведенных нами исследований, в ходе которого было опрошено более 1 000 региональных госслужащих, показало, что около 37% опрошенных не уверены в собственной конкурентоспособности на рынке труда. Эта группа служащих считает, что в организациях за пределами государственной службы они не смогли бы рассчитывать даже на тот размер денежного вознаграждения, который получают в данный момент.

Таким образом, проблема оптимизации количественного и качественного состава государственного органа связана не только с нормированием штатной численности и взвешенным подходом к определению квалификационных требований, но и с реформированием действующей системы оплаты труда. Речь идет не только и не столько о повы-

шении размера денежного содержания служащих, сколько об определении правильного соотношения характеристик труда и его результатов в полном соответствии с принципом «от каждого по способностям – каждому по труду».

Наконец, штатная численность государственных органов может быть оптимизирована только одновременно с существующими деловыми процессами. Поиск баланса между объемом трудозатрат и полезным фондом рабочего времени (что предлагают практически все авторы) является попыткой обосновать оптимальную численность на основе инструментов «нормирования и регламентации», то есть, по сути, бюрократическим путем. Попытка победить растущую бюрократию исключительно бюрократическими методами рождает угрозу увеличения штатов.

Нами было проведено исследование в администрации муниципального района (следует отметить, у чиновников муниципалитетов и госорганов больше общего, чем различий), которое показало, что прямые потери рабочего времени (ожидания, нерегламентированные перерывы, простой из-за поломок оборудования и т.п.) составляют в среднем 28 минут в день на одного служащего. Выполнение технических функций (размножение документов, курьерская работа и т.п.) занимает 27 минут в день. Участие специалистов в совещаниях (речь не о руководителях) – 34 минуты в день (с точки зрения нормирования труда, совещания относятся к «вспомогательному» времени работы, а не к «основному», как это воспринимается многими руководителями). Подготовка документов по запросам других органов власти – 70 минут в день, а примерно 1/3 служащих занята подготовкой таких ответов в среднем 153 минуты в день.

Эти и подобные им данные со всей очевидностью говорят о необходимости оптимизации внутренних деловых процессов в органах власти. Так, даже поверхностный анализ возможности применения в органах власти упомянутой Lean-методологии показывает широкий набор инструментов для поиска и устранения причин неэффективности внутренних процессов и процедур. Помимо описанных выше «потерь интеллекта» в органах власти часто встречаются потери, связанные с «излишним движением» (между этажами, между зданиями, между населенными пунктами). Значительную часть таких потерь можно было бы устранить, например, за счет использования средств телекоммуникации. Частыми бывают потери по причине «переделывания» – готовятся и много раз редактируются проекты нормативных правовых актов, письма, отчеты и пр. Могут встречаться потери, связанные даже с «перепроизводством»: не все запланированные мероприятия, в том числе контрольно-надзорные, являются целесообразными и ведут к улучшениям в той или иной сфере деятельности. Потери, связанные с «ожиданием» (например, в приемной руководителя), также являются привычными и широко распространенными в органах власти. «Лишняя обработка» – излишнее и не всегда оправданное согласование документов, движение между подразделениями, дорогостоящий, но не результативный контроль исполнения и т.п.

В связи с вышесказанным возникает вопрос: что первично – оптимизация численности или оптимизация процессов? Ответ, как нам кажется, очевиден. К оптимизации численности государственного органа можно переходить не раньше оптимизации деловых процессов. Надежда на то, что после принудительного сокращения численности государственного органа руководитель будет вынужден оптимизировать деятельность, как правило, себя не оправдывает. Часто в этой ситуации инстинкт самосохранения заставляет руководителя не совершенствовать деятельность, а, по возможности, ее имитировать, так как имитация значительно менее трудозатратна, чем собственно деятельность [Южаков, Александров, 2014. С. 71].

Совершенствование деловых процессов требует действенных стимулов. В организационно-административном порядке должны быть описаны стандарты процессов и процедур (например, связанных с осуществлением документооборота). Работа по новым стандартам должна быть элементарно выгодна как руководителю государственного органа, так и служащим, по крайней мере, тем из них, которые готовы совершенствовать свою деятельность. Например, сокращение численности государственного органа сопровождается лишь частичным сокращением фонда оплаты труда. Оставшаяся от сокращения часть фонда оплаты труда распределяется между оставшимися служащими. Такой опыт можно было бы дополнить внедрением системы стимулирования служащих, предложивших способы совершенствования процессов, что позволит сократить затраты. Самое сложное – это создание такой социально-психологической среды в государственном органе, при которой внедрение новых технологий станет одной из наиболее значимых ценностей.

Таким образом, нормирование численности государственных органов не только необходимо, но и возможно. Однако решение этой задачи напрямую связано с оптимизацией внутренних процессов и процедур, без чего минимизация численности неизбежно приведет к ухудшению деятельности государственного органа.

Интересно в этом отношении мнение известного социального философа А. Зиновьева [Зиновьев, 1999]: «Бюрократия! В Советском Союзе от 10 до 12% активного населения работало в сфере управления и администрации страной. В Соединенных Штатах таких работников около 16–20%. Однако СССР критиковали именно за его плановую экономику и тяжесть бюрократического аппарата… На самом деле следует признать: СССР управлялся

плохо именно из-за нехватки административного персонала. Нужно было иметь в два-три раза больше административных работников!».

Можно рассуждать о спорности этих утверждений, однако очевидно, что снижение числа административных работников ниже определенно допустимого предела становится слишком рискованным и может приводить к значительному ухудшению эффективности управляющей системы. Необходимо искать оптимальное соотношение между снижением затрат, в том числе на аппарат управления, и достижением результатов высокого уровня.

Литература

Анциферова И., Ермаков В. Социологический анализ кадровой политики в сфере госслужбы // Государственная служба. 2014. № 5.

Горшков А.С. О едином подходе к определению численности государственных служащих исполнительных органов власти: методика расчета // Управленческое консультирование. 2009. № 3.

Паркинсон Сирил. Законы Паркинсона. М.: Эксмо, 2007. 257с.

Проект «Вперед в прошлое», беседа А. Зиновьева с журналистом Виктором Лупаном в Берлине, опубликована французской газетой «Фигаро» 24 июля 1999 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lt90.org/reviews /ap_articles.php?article_id=48, свободный. – Загл. с экрана.

Омельченко И.Б. Нетрадиционный метод нормирования численности государственных служащих // Профессиональное образование. 2003. № 7.

Омельченко И.Б. Оптимизация численности управленческого персонала на нормативной основе: автореферат дисс. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / И.Б. Омельченко. М. : Науч.-исслед. ин-т труда и соц. страхования, 2003. 25 с.

Южаков В, Александров О. На пути к версии 3.0 // Государственная служба. 2014. № 5.

PERSONNEL QUANTITY RATIONING METHODS

ILYA SHEBURAKOV - Candidate of Psychological Sciences, Associate Professor, Deputy Director for Science, Head of the Chair of Personnel Management of the Vologda Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (160017, Vologda, Leningradskaya str., 71). E-mail: shebur@list.ru

Summary: The materials presented in this article are based on the experience of the development of methods of the rationing of the regular number of state civil servants. The determination of the optimal staff levels involves not only quantitative calculation, but also a qualitative assessment of the needs of public authorities in staff. It is noted that the quantity rationing is an independent tool for improving the efficiency of public bodies by adjusting the expenses for the administrative staff maintenance, as well as through the provision of personnel component of achieving goals and objectives. Effectiveness of such rationing is determined by various factors. As a main factor of real optimization of the number of employees, it is proposed to consider the optimization of existing business processes that directly affects the overall complexity of the performed works in the civil state agency. In its turn, optimization of processes and procedures is associated with clarity of tasks for improving the efficiency of the public authority, with the interest of employees in such optimization, incentive systems, etc.

Keywords: personnel quantity, quantity rationing, quantity optimization, optimization of processes, the effectiveness of the activities

References

Anciferova I., Ermakov V. Sociologicheskij analiz kadrovoj politiki v sfere gossluzhby // Gosudarstvennaja sluzhba [Sociological analysis of the personnel policy in the public administration sphere // Public Administration] 2014. № 5.

Gorshkov A.S. O edinom podhode k opredeleniju chislennosti gosudarstvennyh sluzhashhih ispolnitel'nyh organov vlasti: metodika rascheta // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. [About the unified approach to the estimation of the quantity of civil servants of the executive authorities: calculation methodology // Administrative Consulting] 2009. №3.

Parkinson Siril. Zakony Parkinsona [Parkinson's Laws] M.: Jeksmo, 2007. 257s.

Proekt «Vpered v proshloe», beseda A.Zinov'eva s zhurnalistom Viktorom Lupanom v Berline, opublikovana francuzskoj gazetoj «Figaro» 24 ijulja 1999 goda. [Jelektronnyj resurs]. ["Forward to the past" project – a conversation of A. Zinoviev with a journalist Viktor Lupan in Berlin, published by a French newspaper "Figaro" dd. July 24, 1999. (digital resource)] Rezhim dostupa: http://www.lt90.org/reviews /ap_articles.php?article_id=48, svobodnyj. ¬ Zagl. s jekrana.

Omel'chenko I.B. Netradicionnyj metod normirovanija chislennosti gosudarstvennyh sluzhashhih // Professional'noe obrazovanie. [Nontraditional rationing method of the civil servants quantity // Professional education] 2003. № 7.

Omel'chenko I.B. Optimizacija chislennosti upravlencheskogo personala na normativnoj osnove: avtoreferat dis. ... kandidata jekonomicheskih nauk: [Quantity optimization of the managing personnel in accordance with the legal framework: synopsis of a thesis… of a candidate of economic sciences] 08.00.05 / I.B. Omel'chenko. ¬ M. : Nauch.-issled. in-t truda i soc. strahovanija, 2003. ¬ 25 s.

Juzhakov V, Aleksandrov O. Na puti k versii 3.0 // Gosudarstvennaja sluzhba [On a way to ver. 3.0 // Public Administration] 2014. № 5.