ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВ

Оптимизация состава государственной службы

Согласно данным за 2011 год[1], доля работников государственного сектора в России была относительно высокая – 20,2% от общего количества занятых в экономике, что выше, чем в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом доля служащих федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов относительно низкая – 0,9% от общей численности занятых.

Несмотря на то, что общая численность федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации сопоставима с численностью центральных правительств зарубежных стран, эффективность текущих расходов на государственное управление далека от оптимальной, а результативность государственного управления в России традиционно оценивается существенно ниже, чем в странах ОЭСР.

В этой связи остро встает вопрос поиска направлений и вариантов оптимизации численности и кадрового состава государственной службы как резервов для повышения рентабельности бюджетных расходов на государственное управление.

К основным проблемам, ограничивающим эффективность бюджетных расходов на государственное управление, относится, в частности, проблема высокой доли административно-управленческого персонала в федеральных органах исполнительной власти. Как правило, она превышает 50% штатной численности, а в отдельных органах – более 80% [Александров, Добролюбова, Клочкова, Южаков, 2014].

1 Government at a Glance // http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm

При этом непосредственно занято в реализации государственных программ (основных мероприятий государственных программ и федеральных целевых программ) в среднем менее 1/3 госслужащих федеральных органов исполнительной власти. Между тем, именно государственные программы объединяют реализацию мероприятий инвестиционного характера и «текущую» деятельность государственных органов и призваны обеспечить достижение стратегических целей социально-экономического развития страны [Добролюбова, Южаков, 2014].

В рамках подготовки предложений по оптимизации численности и структуры государственной службы в процессе выполнения научно-исследовательской работы авторами было предложено ввести функциональную структуру должностей государственной службы.

Данную структуру было рекомендовано сформировать на основе следующей функциональной иерархии должностей:

- управленческие должности;
- должности советников и помощников руководителей;
- должности в отраслевых подразделениях;
- должности в функциональных (обеспечивающих) подразделениях;
- иные должности.

Непосредственно функциональную структуру государственной службы было предложено сформировать в следующем виде (по группам должностей):

- управленческий персонал (непосредственно осуществляющий функции управления), к которому относятся следующие должности:

ОЛЕГ АЛЕКСАНДРОВ, директор Центра экономического и финансового консультирования, эксперт Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119019, Москва, ул. Новый Арбат, 21). E-mail: aleksandrov@cefc.ru

Аннотация: Статья подготовлена по итогам научно-исследовательской работы «Повышение эффективности государственной службы и оптимизации численности ее кадрового состава», выполненной в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2014 году сотрудниками и экспертами Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, в том числе Южаковым В.Н., Александровым О.В., Добролюбовой Е.И., Клочковой Е.Н., а также сотрудниками Уральского института управления РАНХиГС – Зерчаниновой Т.Е., Васильевой Е.И., Ручкиным А.В., Никитиной А.С.

В статье анализируется современное состояние государственной службы в Российской Федерации, ее структура, численный состав и основные проблемы внутренней структуры органов. Для решения описанных проблем и в целях повышения эффективности деятельности по реализации государственных программ Российской Федерации автором предлагается установление дифференцированных ограничений на максимальную долю штатной численности сотрудников федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административные и управленческие функции.

Ключевые слова: государственная служба, структура государственной службы, функции государственных служащих, административные функции, управленческие функции, основная деятельность, административно-управленческий персонал, основной персонал.

- заместитель руководителя;
- директор департамента (руководитель управления);
- заместитель директора департамента (руководителя управления);
- начальник отдела;
- заместитель начальника отдела;
- административный персонал (выполняющий работы по техническому обеспечению управления), включающий советников и помощников руководителей (заместителей руководителей), служащих, выполняющих функции секретарей лиц, замещающих управленческие должности, а также должности в следующих функциональных (обеспечивающих) подразделениях:
- планово-экономические подразделения;
- подразделения, осуществляющие функции бухучета и отчетности, контрольно-ревизионные функции;
- подразделения по кадрам и наградам;
- подразделения по защите государственной тайны, мобилизационной подготовке;
- подразделения по государственным закупкам;
- юридические подразделения;
- административно-хозяйственные подразделения;
- подразделения делопроизводства и контроля поручений;
- IT-подразделения;
- подразделения, выполняющие функции связей с общественностью и СМИ;
- подразделения, выполняющие функции организации международного сотрудничества;
- основной персонал (непосредственно участвующий в основной деятельности).

К основному персоналу должны быть отнесены должности в отраслевых подразделениях, в том числе:

- служащие, осуществляющие реализацию содержательных мероприятий госпрограмм и непрограммных мероприятий;
- служащие, занятые в исполнении функций по разработке и реализации государственной политики, регулирования и нормотворчества;
- служащие, занятые в исполнении контрольно-надзорных функций;
- служащие, занятые в предоставлении государственных услуг.

В рамках проведения анализа функциональной структуры государственной службы на федеральном уровне в 2014 году был подготовлен и направлен во все федеральные органы исполнительной власти запрос по данным распределения численности государственных гражданских служащих в разрезе рассмотренной выше функциональной структуры.

По итогам данного анализа было выявлено, что доля управленческого персонала в федеральных органах исполнительной власти составляет в среднем 33,5% от общей численности, доля административного персонала – 35,9%, а доля основного персонала – всего 30% (**рисунок 1**).

Кроме того, проведенный анализ позволил выявить две существенно различающиеся группы федеральных органов исполнительной власти с максимальной и минимальной долей административно-управленческого персонала в общей численности.

При этом к первой группе условно можно отнести федеральные органы исполнительной власти, в которых доля административно-управленческого персонала центральных аппаратов в общей численности в 2014 году составила более 80% (из числа замещенных должностей в центральных аппаратах по состоянию на 1 июля 2014 года). К ним относятся, в частности, Минобороны России, Россвязь, Минкавказ России, Росархив, Минсельхоз России и Минэнерго России.

Так, доля административно-управленческого персонала в общей численности Минобороны России составила по состоянию на 1 июля 2014 года – 95,82%, в том числе доля управленческого персонала в общей численности – 23,76%; в Россвязи, соответственно, – 86,76% (45,59%); в Минкавказе России – 84,44% (60%); в Росархиве – 82% (44%); в Минсельхозе России – 81,21% (44,68%); в Минэнерго России – 80,17% (47,49%).

Ко второй группе условно можно отнести федеральные органы исполнительной власти, в которых доля административно-управленческого персонала центральных аппаратов в общей численности составила в 2014 году менее 65%.

К этой группе относятся, в частности, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации, Минобрнауки России, Росавтодор, Росстат, Росморречфлот, Рослесхоз, Роспечать, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Минприроды России и Минпромторг России.

При этом доля административно-управленческого персонала в Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству Российской Федерации составила, по состоянию на 1 июля 2014 года, – 49,58%, в том числе доля управленческого персонала – 26,35%; в Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации, соответственно, – 52,57% (17,46%); в Минобрнауки России – 54,85% (28,1%); в

Рисунок 1. Итоги анализа функциональной структуры федеральной государственной службы



Росавтодоре – 55,59% (31,82%); в Росстате – 56,77% (38,12%); в Росморречфлоте – 57,59 % (36,16%); в Рослесхозе – 57,72% (34,55%); в Роспечати – 58,52% (23,58%); в Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков – 58,82% (15,69%); в Минприроды России – 61,30% (38,7%); в Минпромторге России – 61,88% (36,83%).

Проведенный анализ позволил выявить диспропорции в соотношении численности структурных подразделений, осуществляющих основную деятельность (отвечающих за реализацию основных мероприятий государственных программ Российской Федерации и федеральных целевых программ), и численности структурных подразделений, осуществляющих административные и управленческие функции.

Как показало дальнейшее исследование этих вопросов, в связи с малой численностью кадров, непосредственно занятых в осуществлении программ («производителей результатов»), а также недостаточностью полномочий ответственных исполнителей по кадровому обеспечению реализации государственных программ, существенно снижается результативность государственной службы [Барциц, 2010], что особенно заметно в процессе оценки эффективности реализации целевых программ.

Так, в Минсельхозе России, где доля административно-управленческого персонала составляет

Диаграмма 1. Динамика численности всех работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы в органах государственной власти Российской Федерации в 2003-2014 гг., тыс.чел.

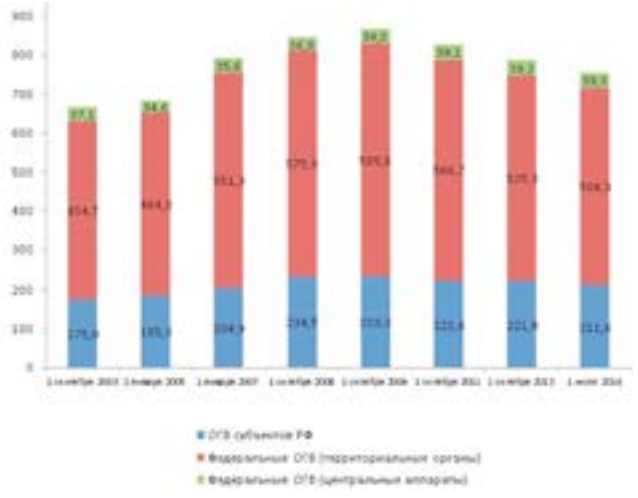
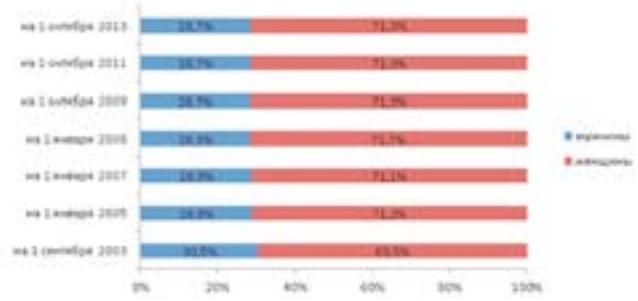


Диаграмма 2. Динамика структуры численности работников, замещавших государственные должности и должности государственной гражданской службы в федеральных государственных органах и региональных органах государственной власти в 2003-2014 гг., тыс.чел.



81,21%, реализуется пять основных федеральных целевых программ.

Согласно имеющимся в открытом доступе отчетам об итогах осуществления в I полугодии 2014 года двух из четырех федеральных целевых программ, где государственным заказчиком – координатором является Минсельхоз России, зафиксировано невыполнение следующих целевых показателей (по данным Счетной палаты Российской Федерации).

По федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»:

- ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, всего составил 9,44 тыс. кв. метров, или 1,1% планового показателя, в том числе для молодых семей и молодых специалистов – 4,27 тыс. кв. метров, или 0,9%;
- ввод в действие общеобразовательных организаций составил 0,04 тыс. мест, или 1,5%;
- открыто четыре фельдшерско-акушерских пункта и (или) офисов врачей общей практики, или 3,8%;
- введено в действие распределительных газовых сетей 0,05 тыс. километров, или 1,5%;
- введено в действие локальных водопроводов 0,03 тыс. километров, или 1,3%.

По федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы»:

- прирост объема производства продукции растениеводства на землях сельскохозяйственного назначения за счет реализации мероприятий Программы составил 7% при плановом уровне 11%;
- ввод в эксплуатацию мелиорируемых земель за счет реконструкции, технического перевооружения и строительства новых мелиоративных систем, включая мелиоративные системы общего и индивидуального пользования составил 6,896 тыс. га, или 7,6% планового показателя;
- приведены в безопасное в эксплуатации техническое состояние пять государственных гидротехнических сооружений при плановом показателе – шесть (83,3%);
- сохранение существующих и создание новых высокотехнологичных рабочих мест сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет увеличения продуктивности существующих и вовлечения в оборот новых сельскохозяйственных угодий составило 1,84 тыс., или 19,3%;
- площадь сельскохозяйственных угодий, защищенных от ветровой эрозии и опустынивания за счет проведения агролесомелиоративных и фитомелиоративных мероприятий, составила 8,4 тыс. га, или 8,4%.

Таким образом, в целях повышения эффективности основной деятельности по реализации государственных программ Российской Федерации, предлагается установить ограничение доли штатной численности сотрудников федеральных министерств, осуществляющих административные и управленче-

Диаграмма 3. Гендерная структура кадрового состава органов государственной власти в 2003-2013 гг., %

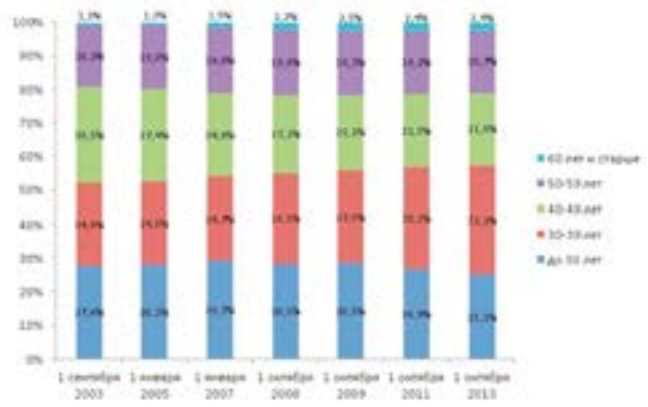
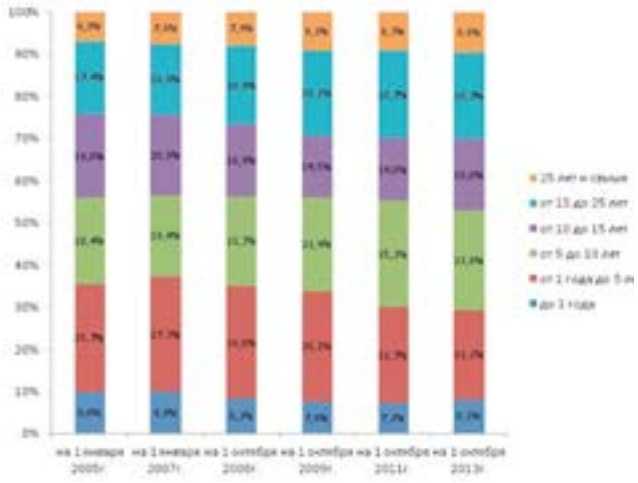


Диаграмма 4. Динамика структуры численности работников, замещавших должности государственной гражданской службы, по возрастным группам в 2003-2013 гг., %



ские функции, в диапазоне от 30% до 40% от общей предельной численности федеральных министерств, в их территориальных органах – не более 20%.

Кроме того, предлагается установить ограничение доли штатной численности сотрудников федеральных агентств и федеральных служб, осуществляющих административные и управленческие функции, в размере от 20% до 30% от общей предельной численности федеральных агентств и федеральных служб, в их территориальных органах – не более 10%.

Реализация предложенных мер будет способствовать рационализации распределения кадровых ресурсов государственной службы на достижение общественно значимых результатов.

Литература

Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления. М., 2014.

Барциц И.Н. Показатели и критерии эффективности государственного управления. М.: Издательство РАГС, 2010.

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ. М.: Издательский дом «Дело», 2014.

STAFF COMPOSITION OPTIMIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

OLEG ALEXANDROV, Director of the Center of Economic and Financial Consulting, Expert 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 (119019, Moscow, Novyi Arbat st., 21). E-mail: aleksandrov@cefc.ru

Summary: This article is based on the results of research work “Efficiency improvement and staff composition optimization of public administration” 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 – Yuzhakov V.N., Alexandrov O.V., Dobrolyubova E.I., Klochkov E.N., as well as the employees of the Urals Institute of Management of RANEPA – Zerchaninova T.E., Vasilieva E.I., Ruchkin A.V., Nikitina A.S.

The article analyzes current status of public administration in the Russian Federation, its structure, numerical composition and key problems of the inner structure of organs. In order to solve the above - mentioned problems and to improve public administration performance related to implementation of state programs the author suggests to set differentiated limits on the maximum ratio of public servants of the federal executive authorities engaged in implementation of administrative and managerial functions.

Keywords: public administration, structure of public administration, functions of civil servants, managerial functions, administrative functions, core activities, administrative and managerial staff, core staff.

References

Aleksandrov O.V., Dobroliubova E.I., Klochkova E.N., Iuzhakov V.N. Optimizatsiia biudzhetnykh raskhodov v sfere gosudarstvennogo upravleniia. [Optimization of the budgetary expenditures in the public management sphere] M., 2014.

Bartsits I.N. Pokazateli i kriterii effektivnosti gosudarstvennogo upravleniia. [Indexes and criteria of the effectiveness of the public management] M.: Izdatel’stvo RAGS, 2010.

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