

УДК 35.08

ШТАТНАЯ ЧИСЛЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: РЕКОМЕНДАЦИИ К ЕЕ НОРМИРОВАНИЮ

**Рудой
Василий
Владимирович** кандидат экономических наук, доцент, директор,
Южно-Российский институт управления – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: director@urfu.ranepa.ru

**Овакимян
Михаил
Амиранович** кандидат экономических наук, доцент, декан факультета управления,
Южно-Российский институт управления – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).
E-mail: ovakimyan-m.a@mail.ru

Аннотация

В статье обоснована необходимость реализации мероприятий по оптимизации состава и полномочий органов исполнительной власти, предложены этапы и элементы нормирования штатной численности федеральных государственных гражданских служащих. Результатом нормирования штатной численности должны стать сокращение дублирования функций (состава работ, операций, действий) и полномочий, а также нормирование численности государственных служащих.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, стратегия, программа, нормирование численности, нормирование труда, эффективность, компетенции, действия.

В целях обеспечения экономического развития, роста эффективности труда государственных гражданских служащих, результативности деятельности органов исполнительной власти по решению стратегических задач возрастает потребность в обоснованном установлении численности государственных гражданских служащих, в выявлении резервов её оптимизации за счет более рационального использования фонда рабочего времени, перераспределения функций и установления оптимальной нагрузки на служащего, внедрения новых технологий управления¹.

В последние годы деятельность по совершенствованию государственного управления включала несколько базовых блоков: административную реформу, реформу государственной службы, муниципальную реформу, формирование электронного правительства и бюджетную реформу. Оценка содержательной стороны реформ и их результативности обуславливают необходимость объединения на современном этапе направлений работы в единую систему. Объектом реформирования должна стать степень нагрузки на экономику со стороны государственного сектора со всеми его компонентами: государственной службой, финансами, системой управления и информационными ресурсами. В этой связи все ещё открытым остается вопрос об оптимальной численности государственных гражданских служащих, необходимых для обеспечения условий эффективного и конкурентного развития страны.

В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года наряду со многими направлениями реформирования предусматривались мероприятия по оптимизации состава и полномочий органов

¹ Информация подготовлена по материалам, размещенным на Едином портале для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения // regulation.gov.ru

исполнительной власти. Результатом данной деятельности должно было стать сокращение дублирования функций (состава работ, операций, действий) и полномочий, а также нормирование численности государственных служащих, федеральных государственных служащих в частности, под которым, к сожалению, понимается только сокращение численности и соответственно расходов бюджета.

В то же время остаются недооцененными другие возможности решения вопросов совершенствования государственного и муниципального управления и роста результативности бюджетных расходов на персонал федеральных органов исполнительной власти.

Вопрос нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих стал актуальным и является в теории современного государственного управления одним из важных. Необходимость повышения эффективности использования ресурсного потенциала гражданских служащих, оптимизации их численного и профессионального состава и своевременной корректировки требований к персоналу, исходя из условий социально-экономического развития страны и её отдельных регионов, – это далеко не полный перечень вопросов, требующих оперативного вмешательства и регулирования. В настоящее время известны и активно применяются методики нормирования труда служащих, занятых в промышленной и иных сферах социально-экономической системы.

Управленческая деятельность указанных служащих значительно отличается от управленческой деятельности федеральных государственных гражданских служащих, характеризующейся высокой степенью умственных затрат при решении задач управления государством, территориями.

Специфика деятельности федеральных государственных гражданских служащих состоит в том, что они заняты управленческим трудом (выполняют функции, предоставляют услуги), связанным с обоснованием целей и направлений общественного развития; созданием «добавленной стоимости», обеспечением условий для материального производства на основе рационализации и повышения эффективности общественных отношений, явлений и процессов. Особым предметом управленческого труда является информация (управленческие решения).

Сказанное подтверждает тезис о том, что затраты такого труда установить обычными (традиционными) методами и способами нормирования трудовой деятельности государственных служащих сложно.

Проблема научного исследования рассмотрена в работах российских и зарубежных ученых: Александрова О.В., Атаманчука Г.В., Афиногенов Д.А., Барцица И.Н., Глигич-Золотарева М.В., Добролюбовой Е.И., Ключковой Е.Н., Малгана Джефа, Нестерова А.В., Ноздрачева А.Ф., Радченко А.И., Южакова В.Н. и др.

Указанный выше, далеко не полный список ученых подчеркивает высокую степень актуальности исследования процессов анализа, разработки и использования новых, более эффективных и результативных методик, рекомендаций по нормированию численности федеральных государственных гражданских служащих и их оптимизации.

Нормирование штатной численности федеральных государственных гражданских служащих, в том числе проходящих гражданскую службу в федеральных службах и федеральных агентствах и осуществляющих государственные функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг, включает:

1. Комплексный анализ действующего законодательства и полномочий, функций (состава работ, операций, действий) и формирование на его основе реестров полномочий федеральных органов исполнительной власти.

2. Выявление избыточных полномочий органов власти и подготовку предложений по их наиболее эффективному осуществлению, в том числе с использованием технологий аутсорсинга.

3. Определение функций, необходимых для реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти, в том числе по вопросам предоставления государственных услуг с заданной заказчиком степенью детализации (состав работ, операций, действий).

4. Определение трудозатрат, необходимых для выполнения выявленных функций (состав работ, операций, действий) федеральных органов исполнительной власти, в том числе по вопросам предоставления государственных услуг.

5. Расчет штатной численности федеральных государственных гражданских служащих.

6. Разработку проектов штатных расписаний федеральных органов исполнительной власти.

Штатная численность федеральных государственных гражданских служащих определяется в следующем порядке:

1. На основе анализа действующего законодательства и планов стратегического развития формируется реестр полномочий федерального органа исполнительной власти.

2. Все полномочия федерального органа исполнительной власти, группируются по родственным функциональным признакам.

3. Экспертным путем формируется оптимальный перечень функций (состав работ, операций, действий) федерального органа исполнительной власти по реализации соответствующих полномочий.

4. Состав работ (операций, действий) федерального органа исполнительной власти группируется по родственным функциональным признакам.

5. Каждому составу работ (операций, действий) экспертным путем присваивается степень сложности от 1 до 5 баллов (см. табл.).

При определении степени сложности выполняемых работ и соотнесении их с должностями государственной гражданской службы рекомендуется руководствоваться следующими общими подходами:

Таблица

Определение степени сложности выполняемых работ

Укрупненный состав работ (операций, действий)	Степень сложности	Группы должностей государственной гражданской службы ¹
Ведение делопроизводства, обеспечение документооборота и приравненные к ним работы	1	младшие
Информационное, документационное, финансово-экономическое и хозяйственное обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти и приравненные к ним работы	2	старшие
Организация и проведение проверок, экспертиз, совещаний и других мероприятий; подготовка аналитических записок; проведение расчетов, технико-экономических обоснований; разработка проектов конкурсной документации и приравненные к ним работы	3	ведущие
Подготовка проектов отчетов, докладов, вопросов, выносимых на заседание федерального органа исполнительной власти; проведение наиболее сложных экспертиз и проверок; разработка прогнозов по ключевым направлениям деятельности федерального органа исполнительной власти; разработка проектов нормативных правовых актов, концепций, программ и приравненные к ним работы	4	главные
Общее управление	5	главные, высшие

¹ Должности определяются в соответствии с нормами ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

6. Определяются средние трудозатраты (отношение общего количества затрат времени на выполнение функций к общему количеству функций) одноименных функций (состав работ, операций, действий), определенных в соответствии с пунктами 3-5.

7. Исходя из объема средних трудозатрат, определенных в соответствии с пунктом 6, рассчитывается численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, необходимая для выполнения соответствующих составов работ (операций, действий) с учетом их сложности, по формуле

$$Ч_j = \frac{\sum_{i=1}^n t_i \times N_i}{T} \times K, \text{ где}$$

$Ч_j$ – численность федеральных государственных гражданских служащих соответствующего федерального органа исполнительной власти;

t_i – средние трудозатраты на выполнение i -ой функции (состава работ, операций, действий) соответствующей степени сложности, входящего в состав j -ой группы родственных функций (составов работ, операций, действий);

N_i – количество повторяющихся функций (составов работ, операций, действий) (разрабатываемых нормативных правовых актов, рассматриваемых обращений, проводимых проверок и т.п.) в рамках деятельности по реализации i -ой функции (состава работ, операций, действий) соответствующей степени сложности, входящего в состав j -ой группы родственных функций (составов работ, операций, действий), в базовом периоде (базовые показатели).

В качестве базовых показателей могут выступать:

1) для вновь образуемых федеральных органов исполнительной власти – плановые показатели деятельности органа на очередной год;

2) для действующих федеральных органов исполнительной власти:
– в отношении функций (составов работ, операций, действий) правового регулирования – плановые показатели нормотворческой деятельности органа на очередной год (количество планируемых к разработке проектов законов, указов, постановлений и иных нормативных правовых актов);

– в отношении остальных функций (составов работ, операций, действий) – средние показатели деятельности органа за 2 предшествующих года.

T – годовая норма рабочего времени в часах, определяемая по формуле:

$$T = B \times q,$$

где B – продолжительность рабочего дня;

q – количество рабочих дней в году.

В целях настоящих рекомендаций (T) рассматривается в качестве постоянной величины, равной 1680 часам.

При определении годовой нормы рабочего времени федерального государственного гражданского служащего за основу принимается расчетный график пятидневной восьмичасовой рабочей недели с двумя выходными днями в субботу и воскресенье. Кроме этого, учитываются нерабочие праздничные дни (корректировка возможна с учетом производственного календаря):

- 1, 2, 3, 4 5 и 8 января - Новогодние каникулы,
- 7 января - Рождество Христово,
- 23 февраля - День защитника Отечества,
- 8 марта - Международный женский день,
- 1 мая - Праздник Весны и Труда,

- 9 мая - День Победы,

- 12 июня - День России,

- 4 ноября - День народного единства,

а также средняя продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска служащего.

С учетом этого продолжительность рабочего дня государственного гражданского служащего (B) составляет 8 часов, а среднегодовое количество рабочих дней (q) принимается равным 210. Таким образом, $T = 8 \text{ часов} \times 210 \text{ рабочих дней} = 1680 \text{ часов}$.

K – коэффициент неучтенного объема работ (время на выполнение различных функций, составов работ, операций, действий), которые невозможно учесть в предварительных (плановых) расчетах: командировки, рабочие совещания и т.п., – равный 1,1.

8. Путем суммирования показателей численности, рассчитанных в соответствии с пунктом 7, 1 дополнительной единицы руководителя федерального органа исполнительной власти, а также от 1 до 4 единиц заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти, одной единицы помощника руководителя федерального органа исполнительной власти, рассчитывается общая численность федеральных государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности, федерального органа исполнительной власти.

В целях соблюдения единых подходов к вопросу рассмотрения проектов нормативных правовых актов, связанных с нормированием численности федеральных государственных гражданских служащих, рекомендуется следующий перечень документов, представляемых для рассмотрения в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти:

- 1) проект соответствующего нормативного правового акта;
- 2) пояснительная записка к проекту нормативного правового акта;
- 3) финансово-экономическое обоснование предлагаемых изменений;
- 4) расчет трудоемкости исполнения функций (составов работ, операций, действий) и необходимой численности, произведенный в соответствии с рекомендациям;
- 5) проект штатного расписания.

Реализация предлагаемых рекомендаций предполагает достижение следующих результатов:

- переориентацию функций государственных органов (они будут переориентированы с кадрового делопроизводства на применение новейших технологий управления);
- структурирование кадрового состава по направлениям деятельности в рамках профессионально-функциональных групп;
- оптимизацию численности федеральных государственных гражданских служащих;
- реализацию мероприятий по обеспечению взаимосвязи видов государственной службы и совершенствованию их правового регулирования.

Учитывая вышеизложенное, можно сформировать оптимальную структуру органа исполнительной власти, ориентированную на достижение результата.

Разработанные рекомендации будут способствовать решению следующих основных задач развития федеральной государственной гражданской службы:

- комплексному развитию института государственной службы, обеспечивающее взаимосвязку целей и задач федеральной государственной гражданской службы с целями и задачами, приоритетами стратегий и программ развития;
- оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих посредством совершенствования организационной структуры гражданской службы, осуществляемой с учетом дифференциации кадрового состава по направлениям деятельности и расширения полномочий гражданских служащих категории «специалисты»;
- развитию системы привлечения, отбора и назначения кандидатов на вакантные должности федеральной государственной гражданской службы по результатам проведения оценки

их квалификации, опыта работы, профессиональных достижений, личностных качеств и мотивации, осуществляемой в рамках процедур конкурсного отбора, отбора без проведения конкурса, формирования и использования кадрового резерва, а также организации ротации;

– внедрение детализированной системы квалификационных требований к должностям федеральной государственной гражданской службы;

– ориентирование целей государственных органов на интересы общества и потребности граждан, установление их взаимосвязи с задачами структурных подразделений и должностными обязанностями государственных служащих, а также приоритетный учет мнения получателей государственных услуг в оценке результатов деятельности государственных служащих;

– обеспечение престижа и конкурентоспособности государственной службы, повышение мотивации государственных служащих, включая установление гибкой, адекватной рынку системы оплаты труда и стимулирующих государственных гарантий, осуществление непрерывного профессионального развития и планирования должностного роста, присвоение более высоких классов чинов гражданской службы в зависимости от уровня квалификации и опыта работы;

– обеспечение открытости государственной службы, в том числе посредством применения информационно-коммуникационных технологий.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод об актуальности научно-методологической проработки проблемы разработки документов стратегического планирования и их использования как основы определения полномочий органов государственной власти. Полномочия предполагают реализацию функций (состав работ, операций, действий) определение трудозатрат по их реализации и численности государственных служащих необходимых для этого.

Правильное понимание целей и задач стратегических документов и их грамотная реализация, позволяет четко сформулировать полномочия органов власти и как следствие, определить оптимальную штатную численность органов власти.

Рекомендации позволят развивать институт федеральной государственной гражданской службы в целях повышения ее эффективности и профессионализма, ориентации на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики.

Rudoj Vasily Vladimirovich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, director, the South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: director@uriu.ranepa.ru

Ovakimyan Mikhail Amiranovich, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, the Dean of the faculty of management, the South-Russia Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: ovakimyan-m.a@mail.ru

REGULAR NUMBER OF STATE CIVIL SERVANTS: RECOMMENDATIONS FOR ITS VALUATION

Abstract

In the article grounded the necessity of implementing measures to optimize the structure and authority of the executive bodies, suggested stages and elements of the regular number of federal civil servants valuation. The result of the valuation staffing levels should be to reduce the duplication of functions (scope of works, operations, actions) and powers, as well as normalization of the number of civil servants.

Keywords: *civil service, strategy, program, number valuation, normalization of work, efficiency, competence, action.*