

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВЫМИ РЕСУРСАМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОПТИМИЗАЦИИ ИХ ЧИСЛЕННОСТИ

Добролюбова Е.И., Александров О.В.*

Аннотация

В условиях экономического кризиса обостряется проблема повышения результативности государственной службы и государственного управления в целом при сокращении ресурсов, направляемых на содержание органов государственной власти. Уже в рамках внесения изменений в Федеральный закон о федеральном бюджете на 2015 год рассматривается сокращение фондов оплаты труда федеральных органов исполнительной власти на 10%. В ряде случаев такое сокращение приведет к необходимости сокращения численности государственных гражданских служащих. При этом объем исполняемых государственных функций увеличивается. Сохранение как минимум, достигнутого уровня эффективности государственного управления в сложившейся ситуации требует критической оценки адекватности распределения кадровых ресурсов целям и задачам деятельности федеральных органов исполнительной власти и государственной политики в целом. Приведенный в статье анализ распределения численности федеральных государственных гражданских служащих по функциональным направлениям деятельности показывает, что сформировавшееся на сегодняшний день распределение кадровых ресурсов федеральных органов исполнительной власти не является оптимальным. В качестве инструмента для оптимизации численности государственных служащих и – что не менее важно – более рационального ее распределения по приоритетным направлениям деятельности необходимо внедрение механизмов стратегического управления кадровыми ресурсами, синхронизированного с системой стратегического и бюджетного планирования.

* Добролюбова Елена Игоревна – заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru
Александров Олег Владимирович – эксперт Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, директор ЦЭФК Групп. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82. E-mail: aleksandrov@cefc.ru

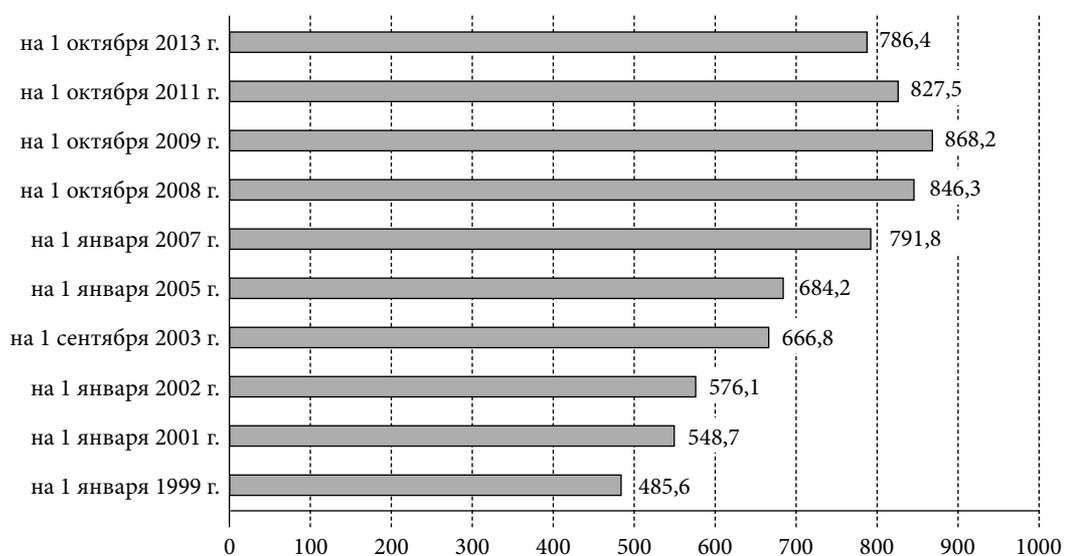
Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы, выполненной в рамках государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации в 2014 г.

Ключевые слова: государственная служба; государственное управление; кадровые ресурсы; оптимизация бюджетных расходов; численность государственных служащих; управление кадровыми ресурсами.

Одной из наиболее распространенных мер в рамках оптимизации бюджетных расходов в зарубежных странах является оптимизация численности государственных служащих. Так, в состав мер по сокращению бюджетных расходов, принятых после глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., в 20 странах ОЭСР были включены меры по снижению заработных плат, еще в 15 странах – по сокращению численности государственных служащих и работников бюджетного сектора (OECD, 2012). Сокращение численности государственных гражданских служащих было проведено и в России: так, по данным Росстата, после 2009 г. впервые за прошедшее десятилетие наблюдалось сокращение численности государственных служащих (рис. 1).

Рисунок 1

Динамика численности работников, замещающих государственные должности и должности гражданской службы в органах государственной власти



Источники: Росстат.

В целом, имеют тенденцию к снижению и относительные показатели, характеризующие соотношение численности работников государственных органов и потребителей государственных услуг, а также адресатов государственного регулирования (населения и хозяйствующих субъектов), хотя прямой зависимости численности государственного и муниципального аппарата от количества хозяйствующих субъектов не выявлено (рис. 2).

Рисунок 2

Численность работников органов государственной власти и местного самоуправления по отношению к численности населения и хозяйствующих субъектов



Источники: рассчитано автором на основе данных Росстата.

В условиях кризисных явлений в российской экономике обсуждается необходимость дальнейшего сокращения численности государственных гражданских служащих, но «за скобками» остается вопрос о том, в какой степени это отразится на эффективности государственного управления, результативности исполнения государственных функций и удовлетворенности граждан качеством государственных услуг. По данным Росстата на конец сентября 2014 г., уровень укомплектованности кадров в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти составил 83,5%, в территориальных органах – 89,1%, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации – 94,2%. Таким образом, сокращение численности государственных гражданских служащих в значительной степени может быть реализовано за счет вакантного фонда, что, правда, приведет к сокращению объемов премирования за счет соответствующей экономии фонда оплаты труда, а это, в свою очередь, может сказаться на мотивации служащих. В любом случае значительные межведомственные и межрегиональные различия в уровне укомплектованности кадрами государственной службы приведут к сокращению служащих в тех ведомствах и регионах, где уровень укомплектованности выше.

В сложившейся ситуации ключевым является вопрос выбора критериев для проведения оптимизации численности с точки зрения выделения

приоритетов направлений деятельности органов государственной власти, обеспечения результативности их деятельности. Иными словами, важна не столько численность сама по себе, сколько возможность адекватного распределения имеющихся кадровых ресурсов по направлениям функциональной деятельности.

Для анализа распределения численности государственных служащих по функциональным направлениям предлагается использовать следующую функциональную структуру:

- 1) управленческие должности;
- 2) должности советников и помощников руководителей;
- 3) должности в отраслевых подразделениях;
- 4) должности в функциональных (обеспечивающих) подразделениях;
- 5) иные должности.

Функциональная структура государственной службы по группам должностей может быть следующей:

1. *Управленческий персонал* (непосредственно осуществляют функции управления).

К управленческому персоналу должны быть отнесены следующие управленческие должности:

- заместитель руководителя;
- директор департамента (руководитель управления);
- заместитель директора департамента (руководителя управления);
- начальник отдела;

2. *Административный персонал* (выполняет работы по техническому обеспечению управления).

К административному персоналу должны быть отнесены должности служащих в следующих функциональных (обеспечивающих) подразделениях:

- планово-экономических;
- бухучета, отчетности и контрольно-ревизионной деятельности;
- по кадрам и наградам;
- по защите государственной тайны, мобилизационной подготовке;
- по государственным закупкам;
- юридических;
- административно-хозяйственного обеспечения;
- делопроизводства и контроля поручений;
- IT-подразделений;
- связей с общественностью и СМИ;
- организации международного сотрудничества.

Кроме того, к административному персоналу должны быть отнесены должности советников и помощников руководителей, заместителей руководителей, а также иные должности (служащие, выполняющие функции секретарей лиц, замещающих управленческие должности).

3. *Основной персонал* (непосредственно участвует в основной деятельности, обеспечивает реализацию государственных программ и непрограммных направлений деятельности).

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

- исполнении функций по разработке и реализации государственной политики, регулирования и нормотворчества;
- исполнении контрольно-надзорных функций;
- предоставлении государственных услуг.

Целесообразность объединения в одной функциональной группе служащих, занятых разработкой государственной политики и нормативно-правового регулирования, обусловлена тем, что разработка нормативных правовых актов является одним из инструментов реализации государственной политики. Нецелесообразно выделение и отдельной группы служащих, занятых реализацией государственных программ, поскольку данные программы предусматривают как реализацию практических мероприятий, так и исполнение государственных функций и оказание государственных услуг.

Проведенный в 2014 г. анализ распределения численности федеральных государственных служащих выявил значительные диспропорции в занятости между административно-управленческим аппаратом и служащими, непосредственно занятыми реализацией государственных программ и направлений непрограммной деятельности (включая выработку и реализацию государственной политики, осуществление государственного контроля (надзора), оказание государственных услуг). Так, доля гражданских служащих, замещающих управленческие должности (начальник отдела и выше), составляет 19,8% в центральных аппаратах федеральных министерств и федеральных служб, 21,5% – в центральных аппаратах федеральных агентств. На долю непосредственных исполнителей, занятых предоставлением государственных и муниципальных услуг, приходится не более трети гражданских служащих федеральных министерств и менее 50% гражданских служащих федеральных служб и федеральных агентств. Более половины гражданских служащих федеральных министерств заняты обеспечивающей деятельностью (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение федеральных государственных гражданских служащих по укрупненным функциональным группам
(в % к общей фактической численности на 01.07.2014)**

Категория персонала	Федеральные министерства		Федеральные службы		Федеральные агентства	
	ЦА	ТО	ЦА	ТО	ЦА	ТО
Управленческий персонал (начальник отдела и выше)	19,8	9,3	19,8	7,8	21,5	16,4
Служащие обеспечивающих подразделений (должности ниже начальника отдела)	53,2	57,4	36,2	21,0	34,7	29,2
Служащие, занятые реализацией государственных программ и непрограммных направлений деятельности (должности ниже начальника отдела)	27,0	33,3	44,0	71,2	43,8	54,4

Источники: по данным 73 федеральных органов исполнительной власти.

При этом как данные 2014 г., так и данные предыдущих исследований (Александров и др., 2014) свидетельствуют о существенных межведомственных различиях в доле обеспечивающего и управленческого персонала в федеральных органах исполнительной власти. Наибольшая доля административно-управленческого персонала в общей численности федеральных государственных гражданских служащих по состоянию на 01.07.2014 отмечается в Минобороны России – 95,82%, в том числе доля управленческого персонала в общей численности – 23,76%, в Росвязи соответственно – 86,76 и 45,59, в Минкавказе России – 84,44 и 60, в Росархиве – 82 и 44, в Минсельхозе России – 81,21 и 44,68, в Минэнерго России – 80,17% и 47,49%.

Таким образом, сокращение административно-управленческого аппарата является основным резервом оптимизации численности государственных служащих в текущих экономических условиях.

В рамках анализа функционального распределения должностей федеральных государственных служащих по направлениям основной деятельности выявлено существенное несоответствие распределения кадрового потенциала принципам, обуславливающим классификацию федеральных органов исполнительной власти на федеральные министерства, службы и агентства.

Так, в федеральных министерствах, призванных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 осуществлять выработку государственной политики в установленной сфере, функциями по разработке и реализации государственной политики, регулирования и нормотворчества занято лишь 41,2% федеральных государственных гражданских служащих в общей фактической численности основного персонала (т.е. служащих, занятых реализацией государственных программ и непрограммных направлений деятельности). При этом более трети (34,6%) основного персонала федеральных министерств занято выполнением контрольно-надзорных функций, что прямо противоречит идеологии разделения правотворческой и правоприменительной функций в государственном управлении.

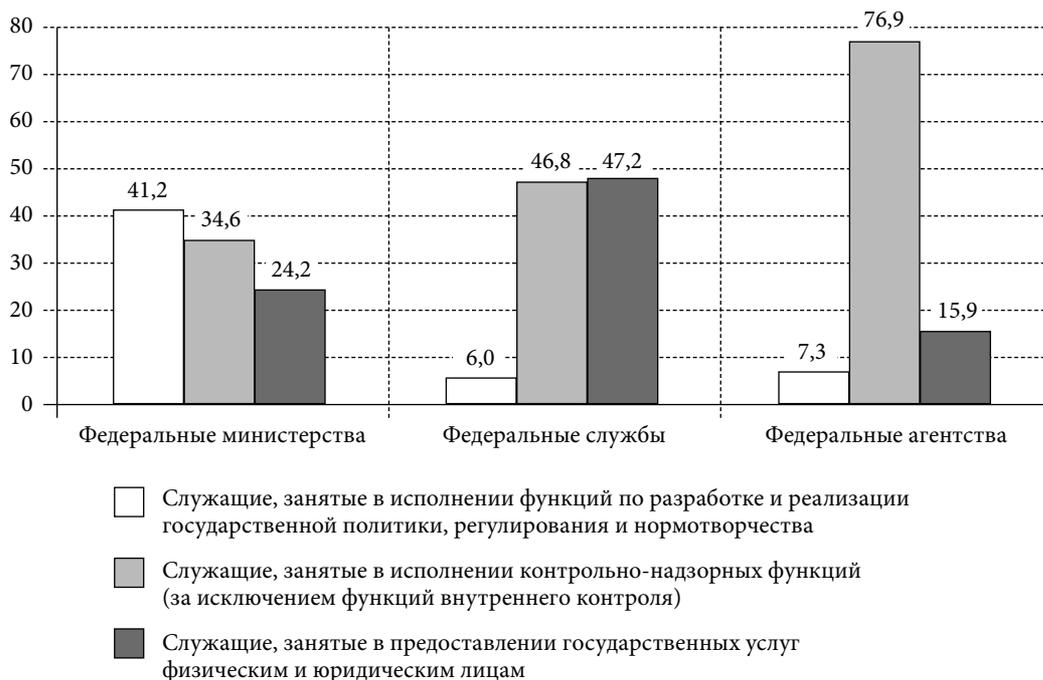
В федеральных службах, созданных для осуществления контрольно-надзорных функций, реализацией данных функций занято лишь 46,8% основного персонала, тогда как в предоставлении государственных услуг участвуют 47,2% государственных служащих, занятых в отраслевых подразделениях.

Наибольший уровень диспропорций распределения функций и кадрового потенциала выявлен в отношении федеральных агентств: 76,9% основного персонала федеральных агентств занято осуществлением контрольно-надзорной деятельности, тогда как предоставлением государственных услуг (а именно в этих целях создавались федеральные агентства) – всего 15,9% их основного персонала (рис. 3).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что фактическое распределение исполняемых функций между федеральными органами исполнительной власти, а также в рамках внутренней должностной структуры не соответствует целям создания данных ведомств и противоречит принципам административной реформы 2004 г. Необходима оптимизация распределения кадровых ресурсов как между ведомствами, так и в рамках федеральных органов исполнительной власти по функциональным направлениям.

Рисунок 3

Распределение федеральных государственных служащих, занятых реализацией основных функций ведомств, по функциональным группам (в % к численности основного персонала на 01.07.2014)



Источники: по данным 73 федеральных органов исполнительной власти.

Задача перераспределения функций между ведомствами неразрывно связана с оценкой целесообразности и необходимости исполнения рассматриваемых функций, в том числе в контексте снижения административного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов. Такая работа является предметом отдельного анализа и ликвидации избыточных и дублирующих государственных функций, в том числе в сфере государственного контроля (надзора) (Клименко, Клищ, 2013, с. 90–109).

В то же время и в рамках внутриведомственной оптимизации численности по приоритетным функциональным направлениям, обусловленной целями и задачами деятельности федерального органа исполнительной власти, целями и ожидаемыми результатами тех государственных программ, в реализации которых он принимает участие, можно обеспечить существенную экономию расходов при сохранении достигнутого уровня эффективности государственного управления. Для решения данной задачи могут быть использованы механизмы стратегического управления кадрами, позволяющие увязать оценку кадрового потенциала с потребностями в человеческих ресурсах, исходя из целей и задач органа государственной власти, прогнозируемых изменений в объеме, качестве и технологии исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Данный подход основан на ведомственном принципе определения кадровых потребностей.

Как следует из рисунка 4, на первом этапе осуществляется оценка имеющегося кадрового потенциала федерального 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 4

Основные этапы стратегического управления кадрами



Источник: составлено автором.

Одновременно, исходя из среднесрочных и краткосрочных задач деятельности федерального органа исполнительной власти, а также ожидаемых результатов его деятельности, 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 исполнительной власти, сколько по функциональным группам должностей с учетом уровня компетенций и профессионально-квалификационных требований.

Соответственно, и на этапе анализа несоответствий ключевым вопросом является не столько общая штатная численность как таковая (хотя такой анализ и позволяет сделать общий вывод о необходимости увеличения или снижения численности федеральных государственных гражданских служащих), сколько соответствие прогнозируемого кадрового потенциала ведомства потребностям, связанным с достижением стратегических целей и задач.

Например, если в соответствии с прогнозируемыми параметрами кадрового состава через 2–3 года орган власти будет располагать 3 тыс. квалифицированных инспекторов, но с учетом перехода к риск-ориентированной модели государственного контроля потребность в инспекторах снизится до 1 тыс. служащих при одновременном росте потребности в аналитиках и аудиторах на 1,5 тыс. служащих, то необходимо оценить возможность перевода (переобучения) части инспекторского состава на иные должности. Аналогично, высвобождение значительного количества специалистов младшей и старшей групп, прежде занятых приемом и выдачей документов, не означает возможности автоматического обеспечения кадровыми ресурсами подразделений, требующих более высокого уровня компетенций при осуществлении более сложных операций по предоставлению государственных услуг.

Общий алгоритм соотношения прогноза кадрового потенциала федерального органа исполнительной власти и расчетной потребности в кадровых ресурсах приведен на Рисунке 5.

Рисунок 5

Соотнесение прогноза кадрового потенциала и потребности в кадрах



Источник: составлено автором.

Если по итогам сопоставления прогнозируемый кадровый потенциал превышает кадровые потребности, необходимо либо перераспределить нагрузку на федеральных государственных гражданских служащих (в тех случаях, когда нагрузка на одного федерального государственного гражданского служащего, занятого осуществлением государственного контроля (надзора) или предоставлением государственных услуг, выше средней по федеральным органам исполнительной власти), либо сокра-

тить избыточную численность федеральных государственных гражданских служащих.

Если по итогам сопоставления прогнозируемый кадровый потенциал ниже кадровых потребностей конкретного федерального органа исполнительной власти, необходимо либо выделить дополнительные кадровые ресурсы (в случаях, когда средняя нагрузка на одного федерального государственного гражданского служащего выше средней), либо перераспределить нагрузку в рамках данного органа.

При изучении вопросов об увеличении кадровых ресурсов в первую очередь рассматривается возможность заполнения существующих вакансий с корректировкой (при необходимости) организационной и соответственно должностной структур федерального органа исполнительной власти. Вопросы увеличения штатной численности могут рассматриваться лишь в тех случаях, когда общее число вакансий не превышает потребности в дополнительных кадровых ресурсах для достижения целей и ожидаемых результатов в данном федеральном органе исполнительной власти.

Итогом анализа несоответствий (определения избытка либо недостатка кадров для достижения стратегических целей и решения задач федерального органа исполнительной власти) должна стать кадровая политика органа, связанная как с корректировкой должностной структуры, так и с определением требований к кандидатам на замещение должностей, планированием индивидуального развития кадров и т.д.

Впоследствии оценка результатов реализации кадровой политики позволяет выявить основные достоинства и недостатки в используемых подходах к управлению кадрами и при необходимости осуществить корректировку действующей практики.

Подобные подходы к разработке и реализации кадровой политики широко применяются в странах ОЭСР (OECD, 2013; Melchor, 2013; Guidelines, 2012). Важным условием их успешного применения в Российской Федерации является интеграция процедур кадрового планирования (прогнозирования кадрового потенциала, оценки потребностей и формирования кадровой политики) в планирование деятельности федеральных органов исполнительной власти в рамках программно-целевого подхода к государственному управлению, а также увязка данных процедур с бюджетным циклом.

Примеры увязки кадрового и бюджетного планирования в зарубежной практике имеются. Так в Канаде в рамках отчетов о планах и приоритетах федеральные органы управления указывают кадровые ресурсы, используемые для реализации всех государственных программ и подпрограмм (Отчет о планах и приоритетах..., 2014). Имеющиеся кадровые ресурсы также являются предметом бюджетирования в Австралии и Новой Зеландии.

Для перехода к прогнозированию и оценке кадрового потенциала в России на первом этапе представляется целесообразным ввести практику проведения экспресс-оценки по показателям, характеризующим:

- распределение кадровых ресурсов федерального органа исполнительной власти между административно-управленческим персоналом и основным персоналом;

- фактическое использование утвержденных параметров штатной численности федеральных органов исполнительной власти;
- нормы управляемости (достаточность кадрового потенциала федеральных служб и федеральных агентств для осуществления контрольно-надзорных функций и оказания государственных услуг);
- показатели, характеризующие «среднюю нагрузку» по количеству оказываемых услуг, мероприятий в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Предлагаемые показатели для целей проведения предварительной оценки адекватности кадрового потенциала федеральных служб и агентств осуществляемым данными федеральными органами исполнительной власти функциям, а также выбора федеральных органов исполнительной власти, в которых нормирование численности (а точнее, обоснование оптимальной численности федеральных государственных гражданских служащих) должно быть проведено в первую очередь, приведены в таблице 2.

Использование данных показателей и поэтапное внедрение процедур стратегического управления кадрами позволит реализовать решения по оптимизации численности государственных гражданских служащих при сохранении достигнутых уровней качества исполнения государственных функций и будет способствовать рациональному использованию кадрового потенциала государственной службы.

Таблица 2

Показатели экспресс-оценки адекватности численности федеральных государственных гражданских служащих федеральных служб и агентств, осуществляющих государственные функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг

№ п/п	Наименование показателя	Характеристика показателя и интерпретация его значения	Методика расчета показателя
1	Доля основного персонала в общей численности федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти	Показатель характеризует оптимальность распределения кадровых ресурсов федерального органа исполнительной власти между управленческим звеном, служащими обеспечивающих подразделений и основным персоналом. Под основным персоналом федеральных органов исполнительной власти понимаются служащие, замещающие должности заместителя начальника отдела и ниже и осуществляющие государственные функции по реализации государственных программ и непрограммных видов деятельности, в том числе разработку и реализацию государственной политики, осуществление государственного контроля (надзора) и оказание государственных услуг.	$D = \text{ФГГСосн} / \text{ФГГС} \times 100\%$, где: ФГГСосн – фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности заместителя начальника отдела и ниже и осуществляющих государственные функции по реализации государственных программ и непрограммных видов деятельности, в том числе разработку и реализацию государственной политики, государственный контроль (надзор) и оказание государственных услуг (основного персонала);

		Значение показателя менее 60% указывает на наличие внутренних резервов по перераспределению численности между обеспечивающими и основными подразделениями федерального органа исполнительной власти	ФГГС – численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти (фактическая)
2	Доля федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих функции государственного контроля (надзора), в общей численности федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти	Показатель характеризует использование кадрового потенциала федерального органа исполнительной власти для осуществления контрольно-надзорных функций. Показатель применим к федеральным органам исполнительной власти (преимущественно к федеральным службам), основной целью деятельности которых является осуществление государственного контроля (надзора). Если основной функционал федерального органа исполнительной власти связан с осуществлением контрольно-надзорных функций, значение данного показателя не должно быть ниже 50%	$D = \text{ФГГСк} / \text{ФГГС} \times 100\%$, где: ФГГСк – численность федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих функции государственного контроля (надзора) (фактическая); ФГГС – численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти (фактическая)
3	Доля федеральных государственных гражданских служащих, занятых в оказании государственных услуг, в общей численности федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти	Показатель характеризует использование кадрового потенциала федерального органа исполнительной власти для оказания государственных услуг. Показатель применим к федеральным органам исполнительной власти (преимущественно к федеральным агентствам, а также к федеральным службам, оказывающим массовые государственные услуги), основной целью деятельности которых является оказание государственных услуг. Если основной функционал федерального органа исполнительной власти связан с оказанием государственных услуг, значение данного показателя не должно быть ниже 50%	$D = \text{ФГГСу} / \text{ФГГС} \times 100\%$, где: ФГГСу – численность федеральных государственных гражданских служащих, занятых оказанием государственных услуг (фактическая); ФГГС – численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти (фактическая)
4	Укомплектованность должностей федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих функции по государственному контролю (надзору)	Показатель характеризует степень фактического использования имеющейся штатной численности для осуществления контрольно-надзорных функций. Значение показателя ниже 90% свидетельствует о неполном использовании существующих возможностей по привлечению дополнительного персонала (либо об избыточной штатной численности)	$U_k = \text{ФГГСк} / \text{ФГГСкшт} \times 100\%$, где: ФГГСк – численность федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих функции государственного контроля (надзора) (фактическая); ФГГСкшт – штатная численность федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих функции государственного контроля (надзора)

5	Укомплектованность должностей федеральных государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги	Показатель характеризует степень фактического использования имеющейся штатной численности для оказания государственных услуг. Значение показателя ниже 90% свидетельствует о неполном использовании существующих возможностей по привлечению дополнительного персонала (либо об избыточной штатной численности)	$Уу = \text{ФГГСу} / \text{ФГГСушт} \times 100\%$, где: ФГГСу – фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги; ФГГСушт – штатная численность федеральных государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги
6	Среднее количество мероприятий по государственному контролю (надзору) на одного федерального государственного гражданского служащего, занятого осуществлением государственного контроля (надзора)	Показатель характеризует средний уровень нагрузки на федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность. При расчете показателя не учитываются федеральные государственные гражданские служащие, занятые контрольно-надзорной деятельностью в режиме постоянного мониторинга состояния опасных объектов (в соответствии с положениями федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ). При расчете показателя также не учитывается численность федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих аналитическое обеспечение государственного контроля (надзора), например разработку и обновление профилей риска. Показатель рассчитывается по видам государственного контроля (надзора), при этом численность федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих функции государственного контроля (надзора), также определяется по видам государственного контроля (надзора)*. Значение показателя сравнивается со средним уровнем нагрузки по всем федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль (надзор). Отклонение показателя нагрузки от среднего значения более чем на 25% в сторону снижения свидетельствует о наличии резервов в численности федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих государственный контроль (надзор). В общем случае при значении показателя ниже 11,9 ед. уровень нагрузки признается низким; оптимальный уровень нагрузки составляет 17–25 проверок на одного федерального государственного гражданского служащего в год	$Нп = П / \text{ФГГСк}$, где: П – количество мероприятий по государственному контролю (надзору) (количество выездных и камеральных (документарных) проверок, осуществленных федеральным органом исполнительной власти в отчетном году, определяется по статистической форме №1-контроль; ФГГСк – фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля (надзора)

7	Среднее количество государственных услуг, оказанных федеральным гражданским служащим, занятым предоставлением государственных услуг	<p>Показатель характеризует средний уровень нагрузки на федеральных государственных гражданских служащих, предоставляющих государственные услуги.</p> <p>При расчете показателя учитываются как федеральные государственные гражданские служащие, занятые непосредственно приемом и выдачей документов заявителям, так и федеральные государственные гражданские служащие, участвующие в иных этапах предоставления государственных услуг, предусмотренных административными регламентами и иными нормативными правовыми актами.</p> <p>Показатель рассчитывается по видам государственных услуг, при этом численность федеральных государственных гражданских служащих, предоставляющих государственные услуги, также определяется по видам государственных услуг**.</p> <p>Значение показателя сравнивается со средним уровнем нагрузки по всем федеральным органам исполнительной власти, оказывающим государственные услуги. Отклонение показателя нагрузки от среднего значения более чем на 40% в сторону снижения свидетельствует о наличии резервов в численности федеральных государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги</p>	<p>$Ny = U / \text{ФГГС}y$, где:</p> <p>U – количество государственных услуг, оказанных федеральным органом исполнительной власти в отчетном году, определяется по статистической форме №1-ЭГУ;</p> <p>ФГГСy – фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, оказывающих государственные услуги</p>
8	Отношение численности федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих государственный контроль (надзор), к численности поднадзорных объектов***	<p>Показатель характеризует соотношение численности инспекторского состава к количеству объектов контроля (надзора).</p> <p>В качестве объектов контроля (надзора) в зависимости от сферы деятельности органа власти могут выступать:</p> <ul style="list-style-type: none"> – количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих определенные виды деятельности; – численность населения трудоспособного возраста (занятого населения, населения определенной категории); – площадь объектов (количество объектов) контроля. <p>Значение показателя сопоставляется с аналогичными показателями зарубежных стран, а также с показателями иных федеральных органов исполнительной власти, сфера деятельности которых является сопоставимой.</p>	<p>$O_k = \text{ФГГСК} / O$, где:</p> <p>ФГГСК – фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля (надзора);</p> <p>O – количество объектов контроля (надзора)</p>

		<p>Максимальное адекватное значение численности федеральных государственных гражданских служащих для расчета данного показателя определяется как:</p> <p>$O/Ч \times Нп$, где Ч – установленная частота контрольных мероприятий, Нп – среднее количество мероприятий по государственному контролю (надзору) на одного федерального государственного гражданского служащего, занятого осуществлением государственного контроля (надзора). Таким образом, если установленная частота контрольных мероприятий – 1 раз в 3 года (3), а нагрузка на одного федерального государственного гражданского служащего – 20 проверок в год, то для проверки 6000 объектов максимальная численность федеральных государственных гражданских служащих составит $6000/3 \times 20=100$ ФГГС</p>	
9	<p>Отношение численности федеральных государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги, к потенциальной численности получателей данных государственных услуг****</p>	<p>Показатель характеризует обеспеченность кадрами при предоставлении наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг и отражает способность федерального органа исполнительной власти обеспечить предоставление государственных услуг в «пиковые» периоды. При оценке потенциальной численности получателей данных государственных услуг учитываются показатели:</p> <ul style="list-style-type: none"> – численности населения (в том числе в определенных возрастных группах); – количества хозяйствующих субъектов. <p>Значения показателя сопоставляются с данными аналогичных органов в зарубежных странах (например, количество регистраторов сделок с недвижимостью на 1000 населения).</p> <p>При оценке потенциальной численности получателей государственных услуг целесообразно учитывать периодичность предоставления государственных услуг определенного вида. Так, при оценке потенциальной численности обращающихся за оформлением заграничного паспорта с учетом срока действия данного документа (до 10 лет) целесообразно учитывать 10% от общей численности населения и т.д.</p>	<p>$Oy=ФГГСy/Op$, где: ФГГСy – фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти, оказывающих государственные услуги; O – потенциальная численность получателей государственных услуг</p>

* При невозможности выделения данных в разрезе видов государственного контроля (надзора) для целей экспресс-оценки могут выделяться укрупненные виды государственного контроля (надзора) либо проводиться оценка в целом по всем функциям государственного контроля (надзора), осуществляемым федеральным органом исполнительной власти.

** При невозможности выделения данных в разрезе видов государственных услуг для целей экспресс-оценки могут выделяться укрупненные виды государственных услуг (например, целесообразно отдельно учитывать государственные услуги, связанные с предоставлением информации из государственных информационных регистров и реестров) либо проводиться оценка в целом по всем видам государственных услуг, оказываемых федеральным органом исполнительной власти.

*** Значение данного показателя следует также соотносить с величиной желаемого охвата поднадзорных (подконтрольных) объектов контрольно-надзорными мероприятиями. Так, если ожидается, что охват проверками будет снижаться, значение данного показателя также должно быть запланировано к снижению.

**** Данный показатель может использоваться при прогнозировании нагрузки на федеральных государственных гражданских служащих в среднесрочной перспективе.

Статья подготовлена на основе итогов научно-исследовательской работы по теме «Повышение эффективности государственной службы и оптимизации численности ее кадрового состава», выполненной по государственному заданию РАНХиГС 2014 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления. Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ). – М., 2014.
2. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 90–109.
3. Отчет о планах и приоритетах Агентства природных ресурсов Канады на 2014–2015 гг. URL: <http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/plansperformancereports/rpp/2014-2015/pdf/rpp-eng.pdf> (дата обращения: 02.03.2015).
4. Guidelines. A Workforce Planning Framework for the Civil Service and Non-Commercial State Bodies. Department for Public Expenditure and Reform. Workforce Planning Team. Civil Service HR Directorate. Republic of Ireland. 2012. Available: <http://hr.per.gov.ie/workforce-planning/> (accessed: 2 March, 2015).
5. Melchor H.O. (2013). The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries. OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing. No. 21. Available: DOI: 10.1787/5k487727gwvb-en7 (accessed: 2 March, 2015).
6. OECD (2012). Restoring Public Finances, 2012 Update, OECD Publishing, Paris. Available: DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en> (accessed: 2 March, 2015).
7. OECD (2013). Government at a Glance. Available: <http://www.oecd.org/gov/govata-glance.htm> (accessed: 2 March, 2015).

STRATEGIC HUMAN RESOURCES MANAGEMENT AS AN INSTRUMENT FOR OPTIMIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION STAFF

Dobrolyubova Elena I.

Vice-Director of the Center for Public Administration Technologies, RANEPА.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Alexandrov Oleg V.

Expert at the Center for Public Administration Technologies, RANEPА.

Director of CEFC Group.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: aleksandrov@cefc.ru

Abstract

The objective to improve the effectiveness of public administration and governance in the context of cuts in public resources available for supporting public authorities is especially urgent at the time of economic crisis. Cutting payroll for federal executive bodies by 10 per cent is one of the initiatives which are being reviewed as part of the efforts to amend the federal budget for 2015. In some cases, such reduction would inflict actual job cuts while the total volume of public administration functions should be maintained if not raised.

Sustaining the current level of government effectiveness in the current context requires a critical review of the existing allocation of human resources with respect to objectives and targets of federal executive authorities and public policies as a whole. The review of staff allocations by functional groups presented in this article demonstrates that the existing use of human resources by federal executive bodies is suboptimal. To reduce the total staffing level and to allocate the resources rationally in accordance with the priorities (the latter being more important than the former), it is necessary to implement strategic HR management practices synchronized with the systems of strategic and budget planning.

This article is based on the research on Improving Effectiveness of Public Administration and Optimization of Staff Level conducted as a part of public assignment for RANEPА in 2014.

Keywords: civil service; public governance; human resources; optimization; human resources management.

Citation: Dobrolyubova, E.I. & Alexandrov, O.V. (2015). Strategicheskoe upravlenie kadrovymi resursami na gosudarstvennoy sluzhbe kak instrument optimizatsii chislennosti [Strategic human resources management as an instrument for optimization of public administration staff]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 124–142 (in Russian).

REFERENCES

1. Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I., Klochkova, E.N. & Yuzhakov, V.N. (2014). *Optimizatsiya byudzhetykh rashodov v sfere gosudarstvennogo upravleniya* [Optimization of budget expenditures in the field of public administration.]. Moscow: Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (MESI).
2. *Guidelines. A Workforce Planning Framework for the Civil Service and Non-Commercial State Bodies. Department for Public Expenditure and Reform. Workforce Planning Team. Civil Service HR Directorate.* Republic of Ireland. 2012. Available: <http://hr.per.gov.ie/workforce-planning/> (accessed: 2 March, 2015).
3. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2013) *Mozhno li sekonomit' na byurokrazii?* [Is it possible to save money on bureaucracy?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 90–109.
4. Melchor, O.H. (2013). *The Government Workforce of the Future Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries.* OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, n. 21. Available: DOI: 10.1787/5k487727gwvb-en7 (accessed: 2 March, 2015).
5. *Natural Resources Canada 2014–15. Report on Plans and Priorities.* Available: <http://www.nrcan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/plansperformancereports/rpp/2014-2015/pdf/rpp-eng.pdf> (accessed: 2 March, 2015).
6. OECD (2012), *Restoring Public Finances, 2012 Update*, OECD Publishing, Paris.
7. Available: DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en> (accessed: 2 March, 2015).
8. OECD (2013). *Government at a Glance.* Available: <http://www.oecd.org/gov/govata-glance.htm> (accessed: 2 March, 2015).

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В ЗДРАВООХРАНЕНИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ И МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ

Шейман И.М., Шевский В.И.*

Аннотация

В настоящее время в российском здравоохранении накопилось много серьезных кадровых проблем, в ряду главных из них – низкий уровень планирования кадров, дефицит многих категорий работников, серьезные диспропорции в их составе. Задача настоящей статьи состоит в том, чтобы посмотреть на российские проблемы сквозь призму мировых процессов кадрового обеспечения здравоохранения. За основу взяты три направления развития: 1) повышение эффективности использования врачебных ресурсов, 2) поиск оптимального уровня специализации врачебной деятельности, 3) изменения в разделении труда между отдельными профессионально-квалификационными группами работников отрасли. Такое сравнение дает возможность выделить разные типы развития кадрового обеспечения в России и за рубежом и с этих позиций более критично посмотреть на главные концептуальные документы российского здравоохранения. Делается вывод о существенном отклонении тенденций развития кадровых ресурсов в российском здравоохранении от стратегий, доминирующих в западных странах. Во-первых, существуют значительные различия в положении врачей в системе здравоохранения в России и за рубежом – размере и структуре оплаты труда, формах занятости, организационно-правовом статусе. Они во многом определяют отставание нашей страны по показателям качества медицинской помощи и эффективности использования ресурсов отрасли. Во-вторых, в западных странах прилагаются усилия по преодолению чрезмерной специализации врачебного труда, особенно в сфере первичной медицинской помощи. В России процесс специализации продолжается, порождая серьезные структурные диспропорции в кадровых ресурсах и неудовлетворительное состояние первичной медицинской помощи. В-третьих, в зарубежном здравоохранении усиливается процесс разделения труда между врачами и средним медицинским персоналом, а также новыми категориями работников, что снижает объем рутинных функций, выполняемых врачами. В российском здравоохранении этот процесс идет значительно менее интенсивно. Выделенные тенденции дают основания для практических рекомендаций для кадровой политики в российском здравоохранении.

Ключевые слова: здравоохранение; кадровая политика; управление кадровыми ресурсами; врачи; средний медицинский персонал; разделение труда; организационно-правовой статус врача.

* Шейман Игорь Михайлович – кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики и управления здравоохранением НИУ ВШЭ, заслуженный экономист России. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: igor.sheim@g23.relcom.ru

Шевский Владимир Ильич – консультант НИУ ВШЭ, заслуженный врач России. Заместитель руководителя департамента здравоохранения Администрации Самарской области в 1971–2001 гг. Адрес: Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики. 101000, Россия, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: v_shevsky@mail.ru