

ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ 2020 г.

Занко Т.А.¹

Аннотация

В статье проанализированы административные преобразования внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) правительственного блока. В исследовании изучена эволюция подходов к организации центральных аппаратов ФОИВ, причины, которые послужили предпосылками для проведения таких преобразований. В частности, отмечается, что многие из внедряемых подходов уже были ранее сформулированы в методических рекомендациях Минтруда России, однако только в 2020 г. были императивно закреплены в актах Правительства, что повлечет за собой существенные структурные изменения. В статье дана оценка возможных последствий претворения в жизнь различных аспектов предлагаемых административных преобразований, в том числе отмечаются риски злоупотреблений при сокращении численности государственных служащих, а также при нормировании типовых подразделений.

В исследовании отмечается, что рассматриваемые административные преобразования не распространяются на федеральные органы исполнительной власти президентского блока, органы исполнительной власти субъектов, а также исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. При этом данный этап административных преобразований может стать в дальнейшем основой для проведения более масштабной административной реформы в контексте выстраивания единой системы публичной власти.

Особое внимание в исследовании уделено опыту построения должностной структуры в федеральных органах власти США, а также анализу недавних из-

¹ Занко Тигран Антонович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры административного и финансового права, ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». Адрес: 119454, Москва, пр-т Вернадского, д. 76. E-mail: tigranzanko@gmail.com; доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы, ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Адрес: 119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: ta.zanko@igsu.ru

менений в сфере государственной гражданской службы США. В статье сделан вывод о том, что проводимые в России административные преобразования затрагивают только вопросы количественного сокращения государственных служащих, а также установления требований к нормированию численности в структурных подразделениях и особенностей управления ими, но еще имеют значительный потенциал для развития в части обоснования отнесения конкретных должностей к определенным группам и категориям.

Ключевые слова: административная реформа; государственная служба; гражданский служащий; Правительство; министерство; оптимизация; реорганизация; исполнительная власть.

Введение

В 2020 г. был задан достаточно высокий темп преобразованиям системы государственного управления. В начале года в своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В. В. Путин инициировал существенные изменения Конституции Российской Федерации, которые в том числе предусматривали укрепление единой системы публичной власти, изменение особенностей взаимодействия Президента и Правительства, механизмов формирования Правительства, а также порядка закрепления структуры федеральных органов исполнительной власти. Конечно же, принятые конституционные изменения привели к необходимости каскадного обновления всей системы нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Выстраивание высокоэффективной и по-настоящему единой системы публичной власти невозможно без донстройки органов власти с точки зрения их внутренней организации. Именно это обстоятельство и послужило одной из первопричин серьезных внутриорганизационных преобразований в структуре федеральных органов исполнительной власти социально-экономического блока. Речь идет об административной реформе, которая была объявлена Председателем Правительства М. В. Мишустиным 16 ноября 2020 г. и оформлена в виде двух постановлений Правительства Российской Федерации, касающихся, с одной стороны, оптимизации, а с другой стороны, обновления требований к организации структурных подразделений органов исполнительной власти.

Наиболее широкое обсуждение в медийном пространстве и в обществе получили вопросы сокращения количества федеральных государственных гражданских служащих. Важно отметить, что в случае административных преобразований 2020 г. речь идет не только о сокращении количества государственных служащих, но и о предложении инструментария и методологии выстраивания структурных подразделений органов исполнительной власти с тем, чтобы повысить эффективность их внутренней организации.

При этом предложенные преобразования не в полной мере отвечают критериям административной реформы, так как не предусматривают

ни коренного слома, ни качественного развития действующего механизма организации исполнительной власти. Речь идет скорее о наведении порядка в отдельно взятой части механизма государственного управления в рамках уже сложившихся и существующих подходов, а также о создании условий для последующих, возможно, более значительных, преобразований исполнительной власти. Несмотря на эту особенность административной реформы 2020 г., намеченные преобразования затронут буквально каждого гражданского служащего федеральных органов исполнительной власти правительственного блока, поскольку предлагаемые обновленные «лекала» внутренней организации ФОИВ отличаются от сложившейся в органах власти действительности.

Проблематике административной реформы в нашей стране посвящено, без преувеличения, огромное число исследований, и, в зависимости от критериев и подходов к классификации, количество этапов административной реформы (или реформ?) в нашей стране близится к десятку. При этом разработки, представляющие научный интерес в контексте данного исследования, можно условно разделить на несколько групп: связанные с построением обновленной трехзвенной системы федеральных органов исполнительной власти; затрагивающие вопросы правового регулирования структуры федеральных органов исполнительной власти; касающиеся вопросов нормирования государственных служащих в органах власти; изучающие вопросы динамики численности и, соответственно, сокращения государственных служащих.

Переломный момент в развитии современной системы федеральных органов исполнительной власти приходился на 2004 г. и был связан с принятием указа Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Наиболее полно и многоаспектно данный этап административной реформы в нашей стране был проанализирован в трудах большого авторского коллектива под редакцией С. Е. Нарышкина (2006) и Т. Я. Хабриевой (2016). Авторы указанных исследований отмечали, что административная реформа связана не только с изменением структуры, штатной организации, а, скорее, должна затрагивать полномочия органов власти, улучшать методы их реализации. При этом наведение порядка в государственном аппарате, которое заключается в ликвидации избыточных функций и дублирования, – не самоцель, а лишь инструмент. В дополнение к этому тезису можно отметить один из ключевых выводов, представленных в исследовании А. Г. Барабашева и А. В. Клименко (2010), который заключается в том, что в нашей стране фактически инициатива реформы бюрократии является ее собственной, а значит, не может идти вразрез с ее интересами, но даже в этих условиях возможен прогресс из-за неоднородности и столкновения различных бюрократических интересов.

Тема, непосредственно связанная с выстраиванием системы ФОИВ, – подходы к нормативному закреплению структуры ФОИВ. Данная проблематика затрагивается в трудах Ю. Н. Старилова (2016; 2017), при этом ставится вопрос о соотношении и целесообразности подзаконного и законодатель-

ного закрепления структуры ФОИВ, взаимосвязи административных преобразований и эффективности государственного управления. Ю. Н. Стариков приходит к обоснованному выводу о том, что существует необходимость твердо решить проблему структуры ФОИВ в законодательном акте, а сама система и структура ФОИВ должны оставаться стабильными и трудноизменяемыми самой исполнительной властью при обычных условиях функционирования. Отметим, что вопрос правового закрепления и регулирования структуры ФОИВ нашел свое разрешение в рамках конституционных преобразований 2020 г., при которых полномочия по утверждению структуры были переданы Президенту Российской Федерации.

Рассматривая вопросы кризиса современного бюрократического государства и поиска новых моделей организации публичного управления, А. В. Оболонский отмечает, что реформа государственного аппарата не может проходить исключительно за счет технологических решений, причем идущих из практики прошлого: необходимы обновленные политические подходы и смыслы, обеспеченные эффективными механизмами общественного контроля и независимой судебной системы, а их отсутствие может приводить к дальнейшей радикализации общества (Obolonsky, 2017).

Вопросы нормирования численности органов власти нашли отражение в трудах В. В. Рудого (2009; 2014), А. В. Бурова и М. А. Овакимяна (2015). В указанных работах прослеживается ключевая идея о том, что сокращение численности служащих не является самоцелью – их количество должно быть не на грани возможности выполнения задач, а оптимальным, научно обоснованным, базироваться на четких критериях и нормативах, и прежде всего должна происходить оптимизация процессов управления, а уже потом – сокращение численности служащих. Достаточно сложно сократить все органы власти под единую процентную «гребенку», когда во всех органах существуют различные объективные возможности оптимизации. Е. И. Добролюбова, Е. Н. Клочкова и В. Н. Южаков ставят вопрос обеспечения взаимосвязи вопросов кадровой политики, численности государственных служащих и документов стратегического планирования, так как несоответствие кадровых возможностей органов власти стоящим перед ними задачам может создавать объективные риски недостижения целей государственного развития (Добролюбова и др., 2018). Кроме того, как подчеркивает И. Б. Шебураков (2015), процессы оптимизации количества государственных служащих зачастую подменяются их минимизацией, что в итоге часто приводит к смене статуса государственного служащего на статус работника различных подведомственных учреждений и организаций, что, очевидно, не может быть целью запланированной и провозглашенной экономии бюджетных средств. Но в то же время сокращение количества служащих органов власти ниже определенного предела может сказываться на эффективности функционирования системы.

Данная работа расширяет научную проблематику упомянутых выше исследований, рассматривая федеральные органы исполнительной власти в контексте влияния административных преобразований 2020 г. на их внутреннюю организацию, эволюцию подходов к нормированию численности

структурных подразделений центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти (далее – ЦА ФОИВ; ЦА), а также потенциальные краткосрочные и долгосрочные последствия принимаемых решений. При этом в параллели рассматривается опыт США в построении должностной структуры органов власти и приводится пример подхода, обеспечивающего четкую, практически математическую обоснованную взаимосвязь между устанавливаемой системой должностей и должностной структурой в конкретных органах власти.

Эволюция нормирования численности подразделений федеральных органов исполнительной власти

К одной из первых попыток установить требования к внутренней организации органов исполнительной власти можно отнести Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995 г. N 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти». Принятое более 25 лет тому назад постановление установило нормативы соотношения количества должностей государственных служащих, относящихся к ведущей (не более 10% от общей численности) и старшей группам (не более 40% от общей численности). Также устанавливалось минимальное количество служащих в структурных подразделениях ЦА ФОИВ: штатная численность департамента не могла быть менее 35 ед., управления – менее 20 ед., самостоятельного отдела – менее 10 ед., отдела в составе другого структурного подразделения – менее 5 ед. При этом предполагалось, что в департаменте либо управлении должно быть создано не менее трех отделов.

Важной отличительной особенностью рассматриваемого постановления было также то, что оно устанавливало объективные критерии и по сути порядок создания департаментов в органах власти. Департаменты должны создаваться на основании решений Правительства в соответствии с предельной численностью и фондом оплаты труда органа власти, а создание департамента должно отвечать ряду критериев, например, департамент должен осуществлять координацию и регулирование крупного направления либо сферы экономической или социально-экономической деятельности государства, отнесенной к ведению соответствующего органа власти, либо создание департамента должно предусматривать решение проблем федерального или отраслевого значения, которые отличаются высокой комплексностью и степенью охвата общефедеральных и отраслевых связей, отвечать критерию автономности в пределах функции соответствующего органа власти. Интересно отметить, что постановление 1995 г. было также принято в ноябре и ставило задачу привести структуру центральных аппаратов органов власти и штатную численность в соответствии с постановлением до 1 января следующего года.

Неоднократно проводимые кампании по сокращению количества государственных гражданских служащих создавали сложности в соблюдении нормативов штатной численности структурных подразделений. В связи

с этим было принято Постановление Правительства от 22 мая 1998 г. N 481 «О расширении прав руководителей федеральных органов исполнительной власти в использовании средств на содержание этих органов при сокращении численности работников». Часть 3 этого постановления предусматривала, что при сокращении численности работников нормативы штатной численности департаментов и управлений, предусмотренные постановлением N 1094, могут не применяться.

Также в указанном постановлении N 481 применялся механизм, который и сейчас положен в основу проводимых преобразований: средства фонда оплаты труда, которые высвободились после сокращения служащих, не должны изыматься и остаются в органах власти для стимулирования служащих.

Необходимо отметить, что были и другие попытки систематизировать организационно-штатную структуру федеральных органов исполнительной власти. Так, в 2017 г. Минтруд России подготовил соответствующие методические рекомендации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти. Они основывались на подходах, определенных в Постановлении Правительства N 1094, и были сформулированы, исходя из Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. N 1574. Уже в этих методических рекомендациях было закреплено понятие типовых подразделений органа, которое практически в неизменном виде получает свое нормативное закрепление в постановлениях Правительства 2020 г. Важным является замечание методических рекомендаций о том, что руководители органов власти могут даже утверждать свой внутриорганизационный порядок (правила формирования и изменения штатного расписания), который в целом предусматривают подходы и требования к организации и проведению соответствующей работы с учетом специфики органа.

Необходимо подчеркнуть, что инициированные Председателем Правительства М. В. Мишустиним преобразования затрагивают только федеральные органы исполнительной власти, входящие в «социально-экономический» блок, и не распространяются на ФОИВ президентского «силового» блока. Предлагаемые изменения не касаются организации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. В контексте выстраивания единой системы публичной власти, изменения роли Государственного Совета в механизме государственного управления, возможно, предложенные Председателем Правительства преобразования будут лишь только первым этапом более масштабной реформы, которая затронет все уровни власти.

Несомненно, достаточно сложно выстроить единые нормативы относительно минимальной численности различных подразделений органов исполнительной власти из-за различий внутренней организации ФОИВ. Например, если рассматривать «социально-экономический» блок феде-

ральных органов исполнительной власти, то основными подразделениями ЦА федеральных министерств являются в основном департаменты, а в федеральных службах и федеральных агентствах – управления. Если же рассматривать так называемый «силовой» блок, то для него характерна более разнообразная организационная структура, которая предусматривает такие структурные подразделения, как главные управления и службы.

Если же обратиться к региональному уровню организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, то можно отметить принципиально отличающиеся подходы не только к внутренней организации органов исполнительной власти, но и в целом к формированию их систем и структур. В соответствии с принципами федеративного государства субъект федерации может самостоятельно определять структуру органов своей исполнительной власти, однако это фактически делает невозможным выстраивание подлинно единой системы публичной власти, обеспечение быстрой прямой и обратной связи между уровнями управления.

Таким образом, обозначенные ориентиры и нормативы административных преобразований 2020 г. во многом перекликаются с методическими подходами, сформированными Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Следует отметить, что до сих пор в Российской Федерации так и не создан единый орган по управлению государственной службой, а его функции выполняет профильный департамент Минтруда России. Более того, как раз в процессе административной реформы 2020 г. указанный департамент претерпел изменения и был объединен с департаментом проектной деятельности, видимо, для того чтобы соответствовать формальным критериям численности. Создание отдельного федерального органа исполнительной власти по управлению государственной службой как раз могло бы решить проблему единообразного подхода в построении аппаратов органов власти, а также обеспечить постоянный необходимый контроль за выполнением всех рассматриваемых критериев.

В целом можно отметить, что в методических рекомендациях Минтруда России еще содержится достаточно много детализированных предложений и подходов к внутренней организации ФОИВ, которые, с одной стороны, не вошли в постановления об административных преобразованиях 2020 г., с другой стороны, не противоречат новым подходам и могут быть использованы для более сбалансированного построения аппаратов органов власти.

Основные направления административных преобразований 2020 г.

Постановление Правительства N 1829 2020 г. устанавливает ряд нормативов, которые неизбежным образом видоизменяют подходы к организации органов исполнительной власти. Более того, указанным постановлением отменяются ранее действующие Постановление N 1094 и п. 3 Постановления N 481, который предусматривал возможность не выполнять требования к нормированию численности структурных подразделений в условиях неоднократно повторяющихся кампаний по сокращению численности го-

сударственных служащих. Сравнительная таблица минимальных, рекомендуемых и обязательных нормативов штатной численности подразделений, предусмотренных постановлениями Правительства, приведена в Таблице 1.

Таблица 1

Сравнительная таблица постановлений Правительства, нормирующих численность подразделений ЦА ФОИВ

	Департамент	Управление	Отдел в составе управления / департамента	Самостоятельный отдел
Постановление Правительства РФ от 05.11.1995 N 1094 «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти»				
	не менее 35 ед.	не менее 20 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.
Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 N 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»				
Обязательный норматив независимо от численности	не менее 40 ед.	не менее 25 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.
при численности ЦА 1000 до 1500	не менее 45 ед.		не менее 5 ед.	не менее 10 ед.
при численности ЦА более 1500	не менее 50 ед.		не менее 5 ед.	не менее 10 ед.
при численности ЦА от 200 до 500		не менее 30 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.
при численности ЦА более 500		не менее 35 ед.	не менее 5 ед.	не менее 10 ед.
Постановление Правительства РФ от 19.12.2020 N 2177 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2020 г. N 1829»				
Мин. шт. численность при принятии решения подкомиссией по вопросам оптимизации структуры и численности федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы	не менее 35 ед.	не менее 20 ед.		не менее 5 ед.

Источник: Составлена автором (и далее, если не указано иное).

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что практически через месяц после принятия Постановления Правительства N 1829, устанавливающего параметры административных преобразований, 19 декабря 2020 г. Постановлением Правительства N 2177 в него были внесены уточняющие

поправки, касающиеся возможности решением подкомиссии по вопросам оптимизации структуры и численности федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы устанавливать в определенных случаях иные нормативы численности структурных подразделений, которые практически идентичны нормативам Постановления N 1094 1995 г.

За годы административных преобразований и смены управленческих команд в органах власти накопилось много субъективно выстроенных внутриорганизационных схем. Это приводило к тому, что организационные мероприятия внутри органов власти проводились не ввиду тех или иных объективных условий, а как элемент кадровой политики. И как результат – часто на несложных направлениях концентрировалось излишнее число больших руководителей. Так, например, заместитель министра руководил одним департаментом, в котором было несколько заместителей директора департамента, каждый из которых руководил малочисленными отделами. На разрешение именно этой проблемы направленно положение Постановления N 1829, в соответствии с которым заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти должен осуществлять контроль и координацию не менее двух структурных подразделений, а заместитель директора департамента либо начальника управления должен осуществлять контроль и координацию не менее двух отделов, штатная численность каждого – не менее пяти единиц служащих.

В январе 2021 г. Правительством РФ были объявлены первые результаты применения положений Постановления N 1829: сокращению подлежат 36 должностей заместителей руководителей, будут упразднены 74 структурных подразделения ЦА ФОИВ.

Особенно остро в федеральных органах исполнительной власти воспринимается положение Постановления Правительства N 1829 о том, что должность «референт» предусматривается в структуре департамента вне его отделов. И такая должность референта может быть только одна при численности департамента 45 штатных единиц либо может предусматриваться две ставки референта при численности департамента свыше 45 единиц.

Ранее должности референтов обычно предусматривались в структурах отделов, и каждый референт выполнял высококвалифицированную работу, курируя отдельное направление деятельности, по своему масштабу сопоставимое с целым отделом. Таким образом, в структуре отделов департамента было несколько референтов. В результате утвержденных административных преобразований должность референта формально повысится в статусе, а некоторое количество референтов ждет либо понижение, либо потеря должности. В зависимости от уровня квалификации ввиду сложившихся обстоятельств часть референтов может покинуть «свои» органы власти, а часть, напротив, перейти с повышением в региональные структуры, обнажив при этом целые направления в федеральных органах исполнительной власти. При этом, если посмотреть потенциальное количество должностей референтов в федеральных органах исполнительной власти, которые будут сокращены, финансовая составляющая экономии будет минимальна.

Еще одно предлагаемое административное преобразование затрагивает должности категории «помощники (советники)», учреждаемые в структуре органа власти, и ставит их количество в зависимость от общей численности служащих органа власти: пять – при численности менее 1000 штатных единиц, до десяти – при численности более 1000 единиц. В целом в федеральных органах исполнительной власти данный норматив выдерживался, и поэтому количество должностей категории «помощники (советники)» претерпит не такие большие изменения.

В Постановлении N 1829 сделан особый акцент на требованиях к штатной численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти, которая должна составлять до 30% от общей численности ФОИВ. По сути, закрепленные подходы уже были сформулированы в упомянутых Методических рекомендациях Минтруда России 2017 г., однако в Постановлении N 1849 2020 г. они были закреплены императивно.

Под типовыми подразделениями понимаются кадровые, антикоррупционные, правовые, финансовые, документационные, информационно-технологические, организационно-технические и хозяйственные, закупочные, мобилизационные подразделения, а также подразделение защиты государственной тайны.

Данное положение целесообразно рассмотреть в нескольких аспектах. Во-первых, необходимо учитывать норму Постановления N 1829 о том, что «не относятся к типовым функциям центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти функции, реализуемые в рамках основных сфер деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти». Таким образом, если формально переименовать Правовой департамент в Департамент правового регулирования «в сфере деятельности» министерства, то такой департамент со всей своей штатной численностью не будет относиться к типовому подразделению, так как основополагающая функция любого федерального министерства – это выработка государственной политики и осуществление нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности. Что касается других упомянутых типовых подразделений, то также существует определенный риск того, что служащие из них по возможности будут переводиться в профильные подразделения в целях формального соблюдения норматива.

Во-вторых, установленные нормативы штатной численности подразделений в совокупности с долей типовых подразделений должны объективно привести к укрупнению обеспечивающих подразделений. Так, средняя численность центральных аппаратов федеральных министерств правительственного блока составляет порядка 500 единиц (по данным портала государственной службы), соответственно, совокупная численность типовых подразделений должна составлять около 150 единиц, при этом обновленный рекомендуемый норматив численности департаментов составляет не менее 40 единиц, а самостоятельных отделов – 10 единиц. То есть обеспечивающие подразделения будут представлены в следующей примерной схеме: три департамента, охватывающие все указанные типовые функции, плюс два самостоятельных отдела (мобилизационной подготовки и защиты государственной тайны).

С уменьшением штатной численности центральных аппаратов федеральных министерств сложнее будет уместить объективно необходимые типовые обеспечивающие функции в тридцатипроцентный норматив.

В-третьих, практику укрупнения типовых обеспечивающих функций федеральных органов исполнительной власти можно рассматривать в контексте другого, еще не получившего широкого распространения тренда: создания правительственных комплексов (например, так называемая «Башня министерств» в Москва-сити), где в рамках одного здания концентрируется несколько органов власти. С весны 2019 г. там размещены Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минцифры России и подведомственные им органы власти. Совмещение в рамках одного комплекса зданий ряда федеральных органов исполнительной власти объективно ставит вопрос объединения типовых обеспечивающих функций в рамках одной структуры или учреждения. При этом служащие, которые перейдут на работу в структуру, обеспечивающую осуществление типовых функций, скорее всего потеряют статус государственных гражданских служащих, а на государственной службе, например, из «кадровиков» останется только лицо, отвечающее за формирование кадровой политики в органе власти. Таким образом, в долгосрочной перспективе в типовых подразделениях органов власти кроется практически 30% потенциал сокращения государственных служащих, однако необходимо понимать, что многие из них «перекочуют» в подведомственные учреждения, формально просто утратив статус государственных служащих.

В-четвертых, следует подчеркнуть, что, с одной стороны, в Постановлении N 1829 были учтены многие из Методических рекомендаций Минтруда России 2017 г., с другой стороны, далеко не все приведенные методические рекомендации по нормированию численности типовых подразделений были нормативно закреплены в рамках административной реформы 2020 г. Это касается, в частности, соотношения долей различных категорий гражданских служащих, соотношения нормативов штатной численности по направлениям деятельности типовых подразделений и т.д. Однако указанные методические рекомендации могут в любой момент приобрести силу императива, поэтому как бы сложно сейчас не было федеральным органам исполнительной власти при проведении реорганизационных мероприятий, следует постараться учесть и необязательные требования.

Постановление Правительства N 1829 касается не только центральных аппаратов ФОИВ правительственного блока, но также имеет воздействие на территориальные органы, в отношении которых до 1 февраля 2020 г. будут установлены нормативы штатной численности как в целом, так и численности структурных подразделений и отдельных должностей.

Постановлением Правительства N 1830 2020 г. предусматривается сокращение численности государственных гражданских служащих ЦА ФОИВ правительственного блока на 5%, а территориальных федеральных органов исполнительной власти (далее – ТО ФОИВ; ТО) – на 10%. В связи с этим необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства. Во-первых, основной объем сокращений придется именно на территориальные органы ФОИВ, и дело здесь

далеко не в разнице в 5%, а в том, что территориальные органы обычно в десятки раз превышают по численности центральные аппараты ФОИВ. И тогда, к примеру, в условном ФОИВ с численностью ЦА в 500 единиц речь будет идти о сокращении всего 25 единиц, а в территориальных органах численностью 5000 единиц (а в случае с контрольно-надзорными органами численность таких структур значительно выше) – о сокращении 500 штатных единиц. Если говорить о предварительных значениях сокращений в рамках административных преобразований 2020 г., то речь идет о сокращении 741 штатной единицы в структурах ЦА (в том числе упомянутые ранее 36 заместителей руководителей ФОИВ) и 32000 штатных единиц в ТО ФОИВ.

Во-вторых, п. 2 Постановления N 1830 предусматривает возможность перераспределения норм сокращения между ЦА и ТО в рамках одного ФОИВ, т.е. теоретически можно никого не сокращать в центральном аппарате и все бремя сокращений перенести на территориальные органы. Учитывая, что данное решение будет приниматься в центральных аппаратах ФОИВ, можно ожидать определенные злоупотребления и перегибы и по этому вопросу.

Проводимые административные преобразования, с одной стороны, имеют своей целью оптимизацию и приведение к единообразию действующей внутриорганизационной структуры ФОИВ, с другой стороны, повышение денежного содержания государственных служащих, особенно территориальных органов, поскольку сейчас существует большой разрыв в размере денежного содержания служащих в центральном аппарате и территориальных органах. Так, в соответствии с наиболее актуальными данными Росстата, денежное содержание государственных служащих в ТО ФОИВ примерно в 2,5 раза ниже денежного содержания служащих ЦА ФОИВ. На решение указанной проблемы направлен п. 3 Постановления N 1830, который предусматривает, что высвободившиеся в результате сокращения средства на оплату труда сохраняются в соответствующих ФОИВ в целях совершенствования системы материальной мотивации гражданских служащих.

Как было отмечено выше, многие проблемы, послужившие предпосылкой административных преобразований 2020 г., связаны с тем, что формирование внутренней структуры ФОИВ зачастую происходило в рамках проведения субъективной кадровой политики. Однако есть опасность, что инструменты и ориентиры, предусмотренные постановлениями Правительства, при осуществлении намеченных административных преобразований 2020 г. также могут быть использованы для проведения все тех же субъективных кадровых решений.

Опыт США в определении должностной структуры органов власти

Рассматривая внутриорганизационные особенности должностной структуры органов власти в России в контексте административных преобразований, было бы уместным проанализировать зарубежный опыт построения должностных структур. Учитывая федеративное устройство, США в данном контексте определенно представляют интерес.

Для лучшего понимания современного состояния государственной службы США целесообразно отметить некоторые значимые эволюционные вехи развития. США прошли длительный и последовательный путь становления системы государственной службы, преодолев этап порочной практики так называемого политического «дележа добычи» (spoils system), выстроив меритократическую систему государственной службы. Причем этот процесс начался еще в XIX в. с принятием в 1883 г. закона Пэнделтона (Pendleton Civil Service Reform Act) после убийства Президента Джеймса Гарфилда в 1881 г. Шарлем Гито, который пошел на этот отчаянный шаг, так и не получив желаемого назначения после победы «своего» кандидата. Следующим существенным этапом в развитии государственной гражданской службы США можно считать принятие в 1978 г. Закона о реформе гражданской службы (Civil Service Reform Act of 1978). Им предусматривалось создание Управления кадров США (Office of Personnel Management), а также ряда комиссий, обеспечивающих меритократические подходы в функционировании государственной службы. Именно реформа 1978 г. во многом определила облик современной государственной службы США (Coaldrake, 1982).

Если рассматривать наиболее актуальные изменения, то на президентство Дональда Трампа пришлось несколько административных преобразований государственной гражданской службы. Так, в мае 2018 г. была принята серия актов, направленных на упрощение процедур увольнения с государственной службы (Executive Order Promoting Accountability and Streamlining Removal Procedures Consistent with Merit System Principles), сокращение времени, которое государственные служащие могут использовать для участия в мероприятиях своих профессиональных союзов (Executive Order Ensuring Transparency, Accountability, and Efficiency in Taxpayer Funded Union Time Use), повышение эффективности ведения переговоров по заключению коллективных договоров (Executive Order Developing Efficient, Effective, and Cost-Reducing Approaches to Federal Sector Collective Bargaining). Интересно отметить, что в последний год своих полномочий, менее чем за две недели до выборов – 21 октября 2020 г., Президент США Дональд Трамп принимает акт (Executive Order 13957), который вводит штатное расписание для должностей класса F и самое противоречивое – в десятки раз увеличивает возможности для политических назначений и значительно снижает гарантии для карьерных государственных служащих. Как отмечается, такое решение может привести к переходу от «деполитизированной экспертизы к политическому поклонению» (Sanders, 2020).

Рассматривая должностную структуру на федеральной государственной гражданской службе США, необходимо отметить, что она подразделяется на 15 разрядов (GS-1 – GS-15), каждый из которых подразделяется на 10 ступеней (steps) в зависимости от срока нахождения на конкретной должности. Но самый большой вопрос, как происходит соотнесение нормативно закрепленной классификации должностей и фактической структуры в конкретном органе власти. Ответ на этот вопрос автоматически позволяет проще осуществлять нормирование численности различ-

ных подразделений, устанавливать денежное содержание в зависимости от фактической сложности служебной деятельности и, соответственно, более объективно выстраивать эффективный механизм управления. Как раз те задачи, которые стоят при проведении административной реформы 2020 г. в России.

В этом контексте важное значение приобретает Система оценки факторов (Factor Evaluation System, далее – FES), которая используется в США для определения того, какая должность относится к какому разряду. Так, FES содержит девять факторов: знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей; наличие контрольных полномочий; наличие методических рекомендаций; сложность; масштаб и эффект от деятельности; необходимость личных контактов; цели контактов; физические требования; рабочая среда. По каждому из факторов предусматривается минимальное и максимальное балльное значение в зависимости от требований, которые будут в дальнейшем предъявляться работнику (необходимо подчеркнуть, что FES применяется не для оценки конкретного кандидата на вакантную должность, а именно для определения соответствия должности конкретному разряду). Самая большая балльная разница установлена за критерий «Знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей» – от 50 до 1850 баллов; достаточно большое весовое значение имеет критерий «Наличие контрольных полномочий» – от 25 до 650 баллов и т.д. Более подробно с балльными значениями по каждому критерию можно ознакомиться в Таблице 2.

Таблица 2

Балльные значения факторов в FES

Наименование фактора	Макс. и мин. значение баллов
Фактор 1. Знания, необходимые для выполнения должностных обязанностей	50–1850
Фактор 2. Наличие контрольных полномочий	25–650
Фактор 3. Наличие методических рекомендаций	25–650
Фактор 4. Сложность	25–450
Фактор 5. Масштаб и эффект от деятельности	25–450
Фактор 6. Необходимость персональных контактов	10–110
Фактор 7. Цели контактов	20–220
Фактор 8. Физические требования	5–50
Фактор 9. Рабочая среда	5–50

После оценки создаваемой должности с помощью FES полученный итоговый балл сопоставляется с разрядом с помощью специальной таблицы (табл. 3).

Таблица 3

**Соотношение баллов по FES и разрядов государственной
гражданской службы**

Разряд	Полученные баллы
1	190–250
2	255–450
3	455–650
4	655–850
5	855–1100
6	1105–1350
7	1355–1600
8	1605–1850
9	1855–2100
10	2105–2350
11	2355–2750
12	2755–3150
13	3155–3600
14	3605–4050
15	4055 – и выше

Таким образом, присвоение каждой созданной должности разряда в конкретном органе власти в США основывается на объективной многофакторной оценке.

Это именно тот инструмент, которого очень сильно не хватает при проведении реорганизационных мероприятий в органах власти Российской Федерации, в том числе в рамках административной реформы, которая, как было отмечено выше, задает общие параметры сокращений, соотношения типовых и профильных подразделений, а также нормы соподчиненности, но не идет дальше, регулируя лишь вопросы построения должностной структуры на уровне отдельной взятой должности.

* * *

В заключение можно отметить, что административные преобразования в России 2020 г., направленные на оптимизацию аппарата управления, имеют существенное значение. При этом, с одной стороны, они затрагивают только правительственный блок федеральных органов исполнительной власти и не касаются президентского блока ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов, а также исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления. Представляется, что это далеко не не-

достаток проводимой реформы, а, скорее, лишь ее первый шаг, и после успешного внедрения и апробации принципов оптимизации в правительственном блоке реформа будет масштабирована и расширена на оставшуюся часть аппарата публичного управления. С другой стороны, эффективность проводимой в России административной реформы будет во многом зависеть от того, насколько само руководство органов власти будет готово пойти на реальную оптимизацию, пересмотр внутренней организации и сокращение аппарата либо будет стараться лишь формально выполнить установленные нормативы, прибегая к различным ухищрениям, по сути, оставляя все как есть.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
2. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации // Государственное и муниципальное управление. – 2010. – Т. 8.
3. Буров А.В., Овакимян М.А. Современные подходы и методы нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих и их совершенствование // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2015. – № 1. – С. 16–24.
4. Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных подходов. – М.: Дело, 2018.
5. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – № 11. – Т. 119. – С. 3–13.
6. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: научно-практическое пособие. – М.: Контракт, 2006.
7. Рудой В.В. Штатная численность органов государственной власти и местного самоуправления (современные подходы к ее нормированию) // Власть. – № 9. – С. 77–80.
8. Стариков Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законотворчества или правительственных процедур? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – № 3. – Т. 26. – С. 16–57.

9. Старилов Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. – 2017. – С. 24–32.
10. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – 2016. – № 2. – С. 3.
11. Шебураков И.Б. Методики нормирования численности служащих // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 63–66.
12. Coaldrake P. Civil service reform in the USA: promise versus reality // Australian Journal of Public Administration. 1982. Vol. 41. Issue 2. P. 99–118.
13. Obolonsky A.V. The Crisis of the Bureaucratic State and the Failed Attempts to Overcome it in the Russian Public Service // Croatian and Comparative Public Administration. 2017. Journal 4. P. 569–591.
14. Sanders R. Letter of Ronald Sanders (26 October 2020). URL: https://cdn.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs_edit/102720ew1.pdf (дата обращения: 12.01.2021).

TRANSFORMATIONS OF THE INTERNAL ORGANIZATION OF THE FEDERAL EXECUTIVE BODIES 2020

Tigran A. Zanko

Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, MGIMO University.

Address: 76 Vernadskogo Av., 119454 Moscow, Russian Federation.

E-mail: tigranzanko@gmail.com

Associate Professor, Department of Legal Regulation of State and Municipal Service, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation.

E-mail: ta.zanko@igsu.ru

Abstract

The article analyzes the administrative transformations of the internal organization of the federal executive bodies of the governmental block. The study examines the evolution of approaches to the organization of the Headquarters of the federal authorities, the reasons that served as prerequisites for such transformations. In particular, it is noted that many of the implemented approaches were previously formulated in the methodo-

logical recommendations of the Ministry of Labor of the Russian Federation, but only in 2020 they were imperatively fixed in the acts of the Government. The article assesses the possible consequences of the implementation of the various aspects of the proposed administrative changes, including the risks of abuse in reducing the number of civil servants, as well as in rationing of «standard» units.

The study notes that the administrative changes under consideration do not apply to the federal executive authorities of the presidential block, the executive authorities of the regions, as well as the local administrative bodies. At the same time, this stage of administrative transformation may become the main stage in the future for carrying out a larger-scale administrative reform in the context of building a unified system of public power.

Special attention is paid to the experience of building an official structure in the US federal authorities, as well as to the analysis of recent changes in the field of the US civil service. According to the obtained results the conclusion is made that the Russian administrative reform affects not only on the quantitative reduction of public servants, and establishes requirements for setting the number of the structural units and characteristics of their administration, but also has significant potential for development to legally and theoretically justify the allocation of positions to specific groups and categories.

Keywords: administrative reform; public service; civil servant; government; ministry; optimization; reorganization; executive branch.

Citation: Zanko, T.A. (2021). Preobrazovaniya vnutrenney organizatsii federal'nykh organov ispolnitelnoy vlasti 2020 g. [Transformations of the Internal Organization of the Federal Executive Bodies 2020]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 107–125 (in Russian).

REFERENCES

1. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The Crisis of Public Administration and its Influence on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
2. Barabashev, A.G. & Klimenko, A.V. (2010). Administrativnaya reforma i reforma gosudarstvennoi sluzhby v Rossii – voprosy realizatsii i koordinatsii [Administrative Reform and Civil Service Reform in Russia – Issues of Implementation and Coordination]. *State and Municipal Administration*, no 8.
3. Burov, A.V. & Ovakimyan, M.A. (2015). Sovremennye podkhody i metody normirovaniya chislennosti federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh i ikh sovershenstvovanie [Modern Approaches and Methods of Rationing the Number of Federal State Civil Servants and their Improvement]. *Public and Municipal Administration. Scholarly Notes*, no 1, pp. 16–24.
4. Coaldrake, P. (1982). Civil Service Reform in the USA: Promise Versus Reality. *Australian Journal of Public Administration*, vol. 41, no 2, pp. 99–118.

5. Dobrolyubova, E.I., Klochkova, E.N. & Yuzhakov, V.N. (2018). *Chislennost' i oplata truda federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh v usloviyakh vnedreniya programmno-tselevykh i proektnykh podkhodov* [The Number and Remuneration of Federal Government Civil Servants in the Context of the Implementation of Target-oriented and Project-based Approaches]. Moscow: Delo.
6. Khabrieva, T.Ya., Nozdrachev, A.F. & Tikhomirov, Yu.A. (2006). Administrativnaya reforma: resheniya i problemy [Administrative Reform: Solutions and Problems]. *Journal of Russian law*, no 2, pp. 3.
7. Naryshkin, S.E. & Khabrieva, T.Ya. (2006). Administrativnaya reforma v Rossii: nekotorye itogi i zadachi yuridicheskoi nauki [Administrative Reform in Russia: Some Results and Objectives of Legal Science]. *Journal of Russian law*, no 11, vol. 119, pp. 3–13.
8. Naryshkin, S.E. & Khabrieva, T.Ya. (2006). *Administrativnaya reforma v Rossii: nauchno-prakticheskoe posobie* [Administrative Reform in Russia: Scientific and Practical Guide]. Moscow: Contract.
9. Obolonsky, A.V. (2017). The Crisis of the Bureaucratic State and the Failed Attempts to Overcome it in the Russian Public Service. *Croatian and Comparative Public Administration*, no 4, pp. 569–591.
10. Rudoy, V.V. (2009). Shtatnaya chislennost' organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya (sovremennye podkhody k ee normirovaniyu [The Staffing of Public Authorities and Local Self-Government (Modern Approaches to Its Regulation)]. *Power*, no 9, pp. 77–80.
11. Sanders, R. (2020). Letter of Ronald Sanders. Available at: https://cdn.govexec.com/media/gbc/docs/pdfs_edit/102720ew1.pdf (accessed: 12 January 2021).
12. Sheburakov, I.B. (2015). Metodiki normirovaniya chislennosti sluzhashchikh [Methods of Rationing the Number of Employees]. *Public Administration*, no 2, pp. 63–66.
13. Starilov, Yu.N. (2016). Sistema federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: formirovanie v poryadke transparentnogo zakonotvorchestva ili pravitel'stvennykh protsedur? [System of Federal Executive Authorities: Formation in the Order of Transparent Law-Making or Government Procedures?]. *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*, no 3, vol. 26, pp. 16–57.
14. Starilov, Yu.N. (2017). Tselesoobraznost' ili zakonnost': kakoi kriterii luchshe dlya praktiki formirovaniya sistemy federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti? [Expediency or Legality: Which Criterion is Better for the Practice of Forming the System of Federal Executive Bodies?]. *Administrative Law and Process*, no 3, pp. 24–32.