

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е. И. Добролюбова
Е. Н. Клочкова
В. Н. Южаков

ЧИСЛЕННОСТЬ И ОПЛАТА ТРУДА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ И ПРОЕКТНЫХ МЕТОДОВ



| Издательский дом **ДЕЛО** |

УДК 351/354
ББК 65.245
Д56

- Добролюбова, Е.И., Клочкова, Е.Н., Южаков, В.Н.**
Д56 Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных подходов / Е.И. Добролюбова, Е.Н. Клочкова, В.Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. — 150 с. (Технологии государственного управления).

ISBN 978-5-7749-1355-8

В монографии проанализированы подходы к оценке результативности, представлены результаты исследований по вопросам совершенствования управления кадрами федеральной государственной гражданской службы, проведенных Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2015 и 2016 годах. Представлены результаты статистического анализа численности и кадрового состава федеральных государственных гражданских служащих, анализа динамики и структуры оплаты труда на федеральной государственной гражданской службе. Исходя из выявленных тенденций, разработаны взаимодополняющие методики, направленные на внедрение стратегического управления кадрами на федеральной государственной гражданской службе в условиях внедрения и развития программно-целевых и проектных подходов к государственному управлению. Монография ориентирована на специалистов кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, специалистов по вопросам государственного управления, студентов и аспирантов, а также на широкий круг лиц, интересующихся проблематикой стратегического управления кадрами государственной гражданской службы.

ISBN 978-5-7749-1355-8

УДК 351/354
ББК 65.245

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2018

Оглавление

Введение	5
1. Кадровые ресурсы федеральных органов исполнительной власти: основные тенденции	
1.1. Тенденции изменения численности федеральных государственных гражданских служащих в 2012–2015 годах	11
1.2. Анализ функциональной структуры должностей государственной гражданской службы.	13
1.3. Оценка результатов оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и ее влияния на кадровое обеспечение исполнения основных видов государственных функций.	25
1.4. Оценка кадровой обеспеченности реализации государственных программ Российской Федерации.	27
2. Оплата труда федеральных государственных гражданских служащих: основные тенденции	
2.1. Анализ динамики оплаты труда федеральных государственных служащих	37
2.2. Анализ структуры расходов на оплату труда в федеральных органах исполнительной власти	40
3. Методики оценки кадровых потребностей, оптимизации численности и оценки результативности федеральных государственных гражданских служащих с учетом внедрения программно-целевых методов государственного управления	
3.1. Методика оценки результативности профессиональной служебной деятельности федеральных государственных гражданских служащих с учетом внедрения программно-целевых методов управления	62
3.1.1. Определение индивидуальных результатов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, участвующих в мероприятиях государственных программ, реализуемых проектным способом	69

3.1.2. Определение индивидуальных результатов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, участвующих в мероприятиях государственных программ, реализуемых процессным способом	75
3.2. Методика оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих с учетом целей и ожидаемых результатов реализации государственных программ Российской Федерации.	79
3.3. Методика оценки кадровых потребностей федеральных органов исполнительной власти в рамках внедрения программно-целевых методов государственного управления. .	99
Заключение	145
Литература	147

1. Кадровые ресурсы федеральных органов исполнительной власти: основные тенденции

1.1. Тенденции изменения численности федеральных государственных гражданских служащих в 2012–2015 годах

Реализация решений по сокращению численности федеральных государственных гражданских служащих (2012 и 2014 г.) привела к некоторой оптимизации их численности, однако, по данным Минфина России [8], масштабы оптимизации оказались несколько ниже планируемых, в том числе в силу создания новых федеральных органов исполнительной власти.

Так, если в 2011 г. численность федеральных государственных гражданских служащих, предусмотренная штатным расписанием, составляла 639 122 тыс. ед., замещено было 576 556 должностей. По данным за 2015 г., предусмотренная штатным расписанием численность составила 597 742 ед., из них 538 189 ед. было замещено. Таким образом, в штатном расписании численность сократилась на 6,5%, а фактически — на 6,7% к уровню 2011 г., при этом значительная часть сокращения была проведена в 2015 г. (штатное

расписание сократилось на 2%, фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих — на 2,1%).

Оптимизация численности федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти была более значительной: за последние пять лет (в 2015 г. по сравнению с 2011 г.) штатная численность федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти сократилась на 8,4%, фактическая — на 8,8%. При этом укомплектованность должностей федеральных государственных гражданских служащих в федеральных органах исполнительной власти практически не изменилась: в 2011 г. она составляла 89,4%, в 2015 г. — 89,1%. Таким образом, оптимизация численности федеральных государственных гражданских служащих была проведена не за счет сокращения вакансий, а за счет фактического сокращения федеральных государственных гражданских служащих.

Примечательно распределение усилий по оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих между центральными аппаратами и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Так, численность служащих, утвержденная штатным расписанием, в большей степени сократилась в центральных аппаратах (в 2015 г. на 11,7% по сравнению с 2011 г.), чем в территориальных органах (на 8,1%). В то же время фактическая численность федеральных государственных гражданских служащих в центральных аппаратах сократилась лишь на 5,6%, тогда как в территориальных органах — на 9%.

Данная тенденция может негативно сказаться на результативности реализации контрольно-надзорных функций и оказании государственных услуг, поскольку данные виды функций осуществляются прежде всего территориальными органами исполнительной власти.

1.2. АНАЛИЗ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

В целях анализа кадрового обеспечения реализации государственных программ и непрограммных видов деятельности в 2016 г. был проведен сбор и анализ данных федеральных органов исполнительной власти о кадровом составе гражданской службы в их центральных аппаратах и территориальных органах по функциональной структуре должностей.

В целом были проанализированы данные 65 федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), в том числе 19 федеральных министерств, 25 федеральных служб и 21 федерального агентства.

В ходе анализа представленной информации, по состоянию на 01.01.2016 г., численность федеральных государственных гражданских служащих исследуемых ФОИВ в центральных аппаратах составила 27 665 человек, в территориальных органах — 389 648 человек. Процент замещения составил 88,5 и 90,9% соответственно. В целом численность государственных гражданских служащих (ФГГС) исследуемых ФОИВ по сравнению с данными на 01.07.2014 г.¹ сократилась на 16,5%, при этом численность служащих центральных аппаратов сократилась на 10,5%, а численность служащих территориальных органов — на 16,9%. По сравнению с данными на 01.01.2015 г. численность служащих центральных аппаратов увеличилась на 2,9%, а численность служащих территориальных органов, наоборот, сократилась на 5,9% (табл. 1.1).

По состоянию на 01.01.2016 г. процент замещения должностей ФГГС управленческого звена² центральных аппаратов составил 90,6% (на 01.01.2015 г. — 88,2%), а в территориальных органах — 92,0% (на 01.01.2015 г. — 92,5%). Процент

¹ Данные на 01.07.2014 были обобщены в рамках НИР РАНХиГС 2014 г. Результаты НИР опубликованы в [9].

² К управленческому звену отнесены федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности начальников отделов и выше, а также должности штатных советников руководителей и заместителей руководителей.

Таблица 1.1. Сведения о функциональной структуре должностей федеральной государственной гражданской службы

	Утверждено в штатном расписании, ед.				Фактически замещено, ед.			
	Центральный аппарат		Территориальные органы		Центральный аппарат		Территориальные органы	
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016
Состав функциональной группы должностей								
1. Управленческое звено								
Руководитель	58	60	2 020	2 018	54	57	1 847	1 845
Заместители руководителя	326	334	5 907	5 860	304	318	5 131	5 036
Директора департаментов (руководители управлений)	684	683	362	363	641	639	311	320
Заместители директоров департаментов (руководителей управлений)	2 082	2 075	861	829	1 826	1 902	709	709
Начальники отделов	3 152	3 151	31 851	30 991	2 764	2 817	29 924	28 956
Штатные советники руководителя органа, заместителей руководителя органа	320	326	309	274	254	274	275	240

Продолжение табл. 1.1

Состав функциональной группы должностей	Утверждено в штатном расписании, ед.				Фактически замещено, ед.			
	Центральный аппарат		Территориальные органы		Центральный аппарат		Территориальные органы	
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016
2. Исполнительское звено								
2.1. Основной персонал								
Служащие, обеспечивающие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и не-программных направлений деятельности	11 510	11 802	301 650	284 005	9 639	10 148	279 851	262 118
2.2. Административный персонал								
Служащие планово-экономических (сводно-аналитических) подразделений	1 626	1 525	12 405	12 955	1 361	1 334	10 411	10 830

Продолжение табл. 1.1

	Утверждено в штатном расписании, ед.				Фактически замещено, ед.			
	Центральный аппарат		Территориальные органы		Центральный аппарат		Территориальные органы	
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016
Состав функциональной группы должностей								
Служащие подразделений бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной деятельности (аудита)	1 585	1 529	19 796	18 427	1 309	1 286	17 577	16 283
Служащие подразделений по кадрам и наградам	1 272	1 257	8 886	8 400	1 144	1 178	7 935	7 588
Служащие подразделений секретной части, обеспечения мобилизационной подготовки	933	946	5 690	5 343	838	881	5 090	4 603
Служащие контрактной службы (включая организацию НИОКР)	632	649	2 264	2 144	508	564	2 202	2 010

Продолжение табл. 1.1

	Утверждено в штатном расписании, ед.				Фактически замещено, ед.			
	Центральный аппарат		Территориальные органы		Центральный аппарат		Территориальные органы	
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016
Состав функциональной группы должностей								
Служащие юридических подразделений	1 626	1 463	15 772	15 365	1 298	1 286	13 483	12 971
Служащие подразделений по административно-хозяйственной части	657	649	8 690	7 996	578	599	7 424	6 763
Служащие подразделения делопроизводства и контроля за исполнением поручений	1 844	1 819	13 111	12 364	1 718	1 752	11 866	11 337
Служащие, выполняющие функции информационного обеспечения и автоматизации	753	711	20 272	18 594	603	620	17 692	15 600

Окончание табл. 1.1

	Утверждено в штатном расписании, ед.				Фактически замещено, ед.			
	Центральный аппарат		Территориальные органы		Центральный аппарат		Территориальные органы	
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016
Состав функциональной группы должностей								
Служащие, выполняющие функции пресс-службы и связей с общественностью	373	364	914	876	318	327	740	712
Служащие, выполняющие функции организации международного сотрудничества и протокола	832	800	151	160	717	716	127	135
Служащие, выполняющие функции секретарей и помощников руководителей	708	706	1 718	1 721	604	627	1 574	1 577
Служащие, исполняющие иные функции, всего	498	418	79	45	410	361	57	15
Итого	31 470	31 266	452 708	428 750	26 887	27 665	414 226	389 648

Источник: По данным 65 федеральных органов исполнительной власти.

замещения должностей ФГГС, отнесенных к основному персоналу¹ центральных аппаратов, на 01.01.2016 г. составил 86,0% (на 01.01.2015 г. — 83,7%); в территориальных органах — 92,3% (на 01.01.2015 г. — 92,8%). При этом рост укомплектованности должностей ФГГС основного персонала в центральных аппаратах в 2015 г. осуществлялся на фоне увеличения штатной численности центральных аппаратов ФОИВ, а сохранение процента замещения должностей основного персонала ФГГС в территориальных органах осуществлялось на фоне сокращения штатной численности в течение 2015 г. В целом численность основного персонала ФГГС территориальных органов исследуемых ФОИВ в 2015 г. сократилась на 6,6% (или на 17,7 тыс. служащих).

Процент замещения должностей федеральных государственных гражданских служащих (ФГГС), отнесенных к административному персоналу² центральных аппаратов, по состоянию на 01.01.2016 г. составил 89,7% (на 01.01.2015 г. — 85,5%); в территориальных органах — 86,6% (на 01.01.2015 г. — 87,6%).

Как видно из табл. 1.2, распределение фактической численности ФГГС по основным функциональным группам должностей *центральных аппаратов* достаточно равномерно в разрезе видов федеральных органов исполнительной власти.

Большая часть ФГГС приходится на долю административного персонала. В *территориальных органах* исследуемых ФОИВ распределение численности ФГГС по основным группам должностей более дифференцировано. Если в федеральных министерствах наибольший вес служащих по-прежнему приходится на административный персонал, то в федеральных службах и агентствах наибольшая доля государственных гражданских

¹ К основному персоналу отнесены федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности ниже уровня начальника отдела и осуществляющие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности.

² К административному персоналу отнесены федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности ниже уровня начальника отдела и осуществляющие функции по обеспечению деятельности органа власти в целом. В некоторых ФОИВ административный персонал также может исполнять функции основного персонала.

Таблица 1.2. Структура численности федеральных государственных гражданских служащих, %

Состав основных функциональных групп должностей	Всего по ФОИВам		Федеральные министерства		Федеральные службы		Федеральные агентства	
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016	на 01.01.2015	на 01.01.2016
Центральный аппарат								
Управленческое звено	21,7	21,7	19,8	19,9	21,2	21,1	29,3	29,2
Основной персонал	35,9	36,7	36,3	36,8	38,0	39,4	30,5	31,2
Административный персонал	42,4	41,6	43,9	43,3	40,8	39,5	40,2	39,7
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Территориальные органы								
Управленческое звено	9,2	9,5	9,8	9,4	9,0	9,3	16,6	16,7
Основной персонал	67,6	67,3	31,0	30,0	68,8	68,6	57,5	57,3
Административный персонал	23,2	23,2	59,2	59,6	22,2	22,1	25,9	26,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: По данным 65 федеральных органов исполнительной власти.

служащих приходится на служащих, обеспечивающих реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности.

При рассмотрении структуры численности федеральных государственных гражданских служащих *в целом по федеральным органам исполнительной власти* в разрезе основных функциональных групп должностей можно отметить, что существенных структурных изменений не наблюдается. Вместе с тем если в центральном аппарате наибольший удельный вес ФГГС приходится на административный персонал — 41,6% (по состоянию на 01.01.2016 г.), то в территориальных органах большая часть ФГГС сосредоточена в основном персонале — 67,3% (на 01.01.2016 г.). Следует также отметить, что доля ФГГС основного персонала в центральном аппарате за рассматриваемый период увеличилась на 0,8 п. п., в то время как в территориальных органах сократилась на 0,3 п. п. Удельный вес служащих управленческого звена в центральном аппарате не изменился и составил 21,7%, при этом в территориальных органах показатель вырос на 0,3 п. п. и составил 9,5% от общего числа ФГГС. Наряду с этим доля работников административного персонала в территориальных органах не изменилась и составила 23,2% при одновременном сокращении доли ФГГС административного персонала центральных аппаратов на 0,8 п. п. (рис. 1.1). Таким образом, проведенная в 2015 г. оптимизация численности ФГГС привела к сокращению доли административного персонала в центральных аппаратах ФОИВ и сокращению доли основного персонала в территориальных органах.

По данным, представленным *федеральными министерствами*, на долю ФГГС управленческого звена центральных аппаратов по состоянию на 01.01.2016 г. приходится 19,9% от общего числа государственных гражданских служащих центральных аппаратов. По сравнению с предыдущим периодом их доля увеличилась на 0,1 п. п. При этом сократилась доля административного персонала (на 0,6 п. п.) и составила 43,3%. На долю основного персонала приходится 36,8% от общей численности ФГГС центральных аппаратов федеральных министерств, что на 0,5 п. п. больше, чем в предыдущем году.