

УДК 35.08

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ НОРМИРОВАНИЯ  
ЧИСЛЕННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ  
И ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ**

**Буров  
Андрей  
Владимирович** кандидат политических наук, заместитель директора,  
Южно-Российский институт управления – филиал  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ  
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70).  
E-mail: avburov@bk.ru

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

**Аннотация**

*В статье отмечается, что процесс нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих обусловлен перераспределением властных полномочий, имеющих постоянный и устойчивый характер и формированием условий по достижению целей и задач стратегий и программ социально-экономического развития страны. Авторы выделяют в управленческой науке ряд подходов к определению численности государственных гражданских служащих: ресурсный, нормативный и эффективный.*

**Ключевые слова:** полномочия, подходы к нормированию численности, государственная гражданская служба, стратегия, нормирование численности, нормирование труда, эффективность, виды работ, компетенции, действия.

В современной управленческой науке большую актуальность представляет проблема нормирования численности государственных гражданских служащих, в том числе федеральных гражданских служащих федеральных служб и федеральных агентств, осуществляющих государственные функции по контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг.

Нормирование численности федеральных государственных гражданских служащих – это определение численности органа исполнительной власти, при которой достигается наиболее эффективное выполнение органом исполнительной власти возложенных на него функций (предоставление услуг) [1].

Нормирование численности федеральных государственных гражданских служащих осуществляется в рамках процесса оптимизации структур и штатов федеральных органов власти. Результатом этого процесса являются:

- сокращение штатной численности;
- увеличение штатной численности;
- установление запрета на увеличение численности персонала;
- установление запрета принимать на службу новых сотрудников;
- уменьшение расходов на содержание органа исполнительной власти;
- перевод лиц, замещающих должности гражданской службы и не выполняющих функции государственного управления, на технические должности, не относящиеся к категории должностей государственной гражданской службы.

Одним из важных этапов развития системы нормирования численности государственных гражданских служащих стало принятие Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Указ ставит перед федеральными, региональными и муниципальными органами государственной власти широкий спектр задач, в том числе в вопросах совершенствования организационных структур и оптимизации штатной численности.

Процесс нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих обусловлен перераспределением властных полномочий, имеющих постоянный и устойчивый характер и формированием условий по достижению целей и задач стратегий и программ социально-экономического развития страны.

В целях организации эффективного процесса нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих необходимо понимание приоритетных направлений, тенденций и трендов, определённых в стратегических документах (государственная политика, стратегии и программы социально-экономического развития и т.д.) и влияющих на цели и задачи органов государственной власти и определение полномочий по их решению. Кроме того, необходимо четкое понимание процесса и системы элементов управленческого труда (функции, услуги, административные процедуры, виды работ, операции, действия и др.).

В этой связи особую актуальность приобретают и нуждаются в научном обосновании методологические вопросы совершенствования системы нормирования численности государственных гражданских служащих.

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

Проблема научного исследования рассмотрена в работах российских и зарубежных ученых Александрова О.В., Атаманчука Г.В., Добролюбовой Е.И., Малгана Джефа, Нестерова А.В., Ноздрачева А.Ф., Радченко А.И., Южакова В.Н. и др. Этот далеко не полный список ученых подчеркивает высокую степень актуальности исследования процессов анализа, разработки и использования новых, более эффективных и результативных методик, рекомендаций по нормированию численности федеральных государственных гражданских служащих и их оптимизации.

В современной управленческой науке и практике выделяют ряд подходов к определению численности государственных гражданских служащих.

**Ресурсный подход** при определении численности государственных гражданских служащих опирается на бюджетную обеспеченность выполнения функций и зависит от наличия средств на содержание государственных гражданских служащих. Применение данного подхода наталкивается на существенные ограничения (постоянный режим сокращения бюджетных расходов на персонал), делающее его использование слабоприменимым для нормирования численности государственных гражданских служащих. В целом ресурсный подход не способствует совершенствованию организации труда государственных гражданских служащих и повышению качества предоставления государственных услуг (выполнению функций) и т.д.

**Нормативный подход** опирается на экспертную оценку определения численности государственных гражданских служащих на основе анализа трудоемкости реализации нормативно закрепленных функций и норм времени на их выполнение. Использование данного подхода позволяет провести нормирование в сравнительно короткие сроки и с меньшими по сравнению с ресурсным подходом затратами. Однако и данный подход не лишен недостатков, связанных, прежде всего, с использованием достаточно сложных моделей расчетов трудозатрат на выполнение функций. Нормативный подход не учитывает влияние новых

управленческих технологий и отраслевой (творческий, специфический) характер выполняемых функций и т.д.

**Эффективный подход** к определению численности государственных гражданских служащих является одним из самых перспективных. Он позволяет осуществить переход от политики «сокращения численности» к политике «обоснованного, разумного определения (перераспределения) численности» и основан на определении полномочий и компетенций, необходимых для выполнения функций и предоставления государственных услуг. Данный подход, опираясь на сильные стороны ресурсного и нормативного подходов, основной целью оптимизации численности государственных гражданских служащих определяет достижение результата (система индикаторов достижения результата, сформулированных в стратегиях и программах развития). Эффективный подход учитывает при определении численности государственных гражданских служащих следующее:

- внедрение новых технологий управления (организация межведомственного взаимодействия и документообмена в электронной форме, МФЦ, перевод наиболее востребованных государственных услуг в электронный вид) и др.;

- достижение целевых оценочных индикаторов определения эффективности работы государственного органа;

- формирование универсального перечня управленческих функций и определение объема трудовых затрат на их выполнение;

- оценку усредненных (универсальных) трудовых затрат государственного органа;

- экономическую выгоду от передачи функций на аутсорсинг;

- оценку трудоемкости выполнения нетривиальных (творческих, отраслевых, специфических) и новых функций, применение весовых коэффициентов оценки трудовых затрат на выполнение функций;

- оптимизацию численности административно-управленческого персонала в федеральных органах исполнительной власти;

- зависимость трудоемкости выполнения функций от горизонта принимаемых решений в федеральном органе исполнительной власти и его структурном подразделении и т.д.

В нормировании труда традиционно применяются следующие основные нормы по труду: нормы времени, нормы нагрузки (обслуживания), нормативы численности.

Нормы времени являются основными данными при нормировании управленческого труда; все иные индикаторы носят расчетный характер [2].

К информации, необходимой для разработки норм времени, предъявляется ряд требований: простота, доступность учета, достоверность, возможность проверки предоставленных данных.

В целях обеспечения объективной оценки трудовых затрат федеральных государственных гражданских служащих важно использовать метод статистики в сочетании с другими способами получения информации.

При разработке нормативов по труду обосновываются не конкретные, а стандартизированные и усредненные решения применительно к различным значениям и сочетаниям факторов.

Основываясь на нормативах соотношений можно установить оптимальные соотношения между численностью основных категорий управленческого персонала: руководителей, специалистов и других служащих, а также соотношения между отдельными должностными группами внутри данных категорий.

Используемые управленческой наукой методы нормирования труда подразделяются на три группы: аналитические, суммарные (статистические) и экспертные.

Аналитический метод (иногда его называют поэлементным) основан на разграничении трудового процесса на отдельные составляющие, определении на них нормативных

затрат времени и формировании норм труда с учетом рациональной организации процесса труда в целом, объема и качества выполняемых работ [2].

Суммарный (статистический) метод применяется при наличии статистических данных об объеме работы, например, числа обращений или определенных действий, исследований и численности персонала, фактически выполняющего конкретный вид работы [2].

Рассчитанные с использованием суммарного метода нормы могут быть в последующем заменены на показатели, полученные с использованием аналитического метода.

Данный метод необходим на самом первом этапе разработки нормативов, так как не всегда возможно изучить затраты рабочего времени.

Метод опирается на данные о выполнении аналогичных работ (операций, действий), данные статистических отчетов о затратах времени за предшествующий период, материалы наблюдений за использованием рабочего времени, результаты экспертных оценок, а также опыт руководителя, специалиста и др.

На основе прошлого опыта разработчика норматива создан экспертный (опытный) метод нормирования труда.

Экспертная оценка размера трудозатрат или факторов, учитываемых при разработке норм времени, проводится группой высококвалифицированных специалистов. С этой целью составляется анкета опроса экспертов, заполняемая каждым экспертом в отдельности [2].

Наряду с приведенными выше методами интересными для анализа являются методы «бенчмаркинга» и микроэлементного нормирования. Метод «бенчмаркинга» – это метод детального измерения производительности через сопоставление с лучшими практиками (опытом) и для использования анализа приближения и опережения лучших» (Kaiser Associates) [3].

Противоположным по параметру точности бенчмаркингу является следующий метод – микроэлементного нормирования (он показывает высокую точность). При применении данного метода каждая операция, совершаемая сотрудником, разделяется на элементарные действия, время которых строго определено и приведено в соответствующей таблице.

Как в теории, так и практике нормирования управленческого труда используется множество методов, различающихся по эффективности их применения для решения тех или иных практических задач.

Но осуществляя выбор между тем или иным методом, важно учитывать цели, для которых он будет использоваться. Так, например, если целью проведения работы является нормирование численности государственных гражданских служащих, то эффективность применения микроэлементного нормирования весьма низкая (применение микроэлементных нормативов эффективно в тех случаях, когда высока доля регламентированных ручных операций). В современном мире многие трудовые процессы либо уже автоматизированы, либо интенсивно автоматизируются. Применение микроэлементных нормативов наталкивается на серьезные препятствия, делающие их использование неэффективным для нормирования именно численности персонала федеральных органов исполнительной власти.

Но среди большого спектра методов, по нашему мнению, особого внимания заслуживает метод, основанный на компетенциях.

Возможности современной модели управленческих компетенций ориентируются на решение самого широкого круга задач государственного управления. В этой связи модель управленческих компетенций, наряду с личностными психологическими характеристиками, должна включать базовые профессиональные навыки федерального государственного гражданского служащего, от уровня владения которыми существенно зависят и качество выполнения должностных обязанностей, и общая эффективность процесса управления на различных уровнях управленческой иерархии [4].

При нормировании численности федеральных государственных гражданских служащих важно нормировать численность административно-управленческого персонала с учетом горизонта принятия решений:

- краткосрочный горизонт принятия решений – повседневные и текущие проблемы, события и вопросы, тактика;
- среднесрочный горизонт принятия решений – реализуемая политика, исполнение программ, вопросы обеспечения успешности и качества исполнения, внедрение и адаптация;
- долгосрочный горизонт принятия решений – стратегии, стратегические инновации, вопросы будущего, достижение успеха стратегии, политики, «поколенческий горизонт» и т.д. [5, с. 38–40]

Ключевые работники органов власти должны уметь работать в каждом из трех горизонтов принятия решений, а наиболее разумная пропорция распределения времени и персонала для обеспечения успешной управленческой деятельности и достижения результата следующая:

- 50% (краткосрочный горизонт);
- 30% (среднесрочный горизонт);
- 20% (долгосрочный горизонт).

Каждый из рассмотренных выше методов нормирования персонала опирается на тот или иной инструментарий. К инструментам нормирования штатной численности государственных гражданских служащих, получившим наибольшее распространение в настоящее время, можно отнести:

1. Хронометраж – инструмент, который необходим для исследования затрат служебного времени на выполнение стандартных, повторяющихся работ (операций, действий). Он может быть повторяющимся и выборочным. Перед проведением хронометража заранее должен быть определен работник, за которым проводится наблюдение, изучаются разные технологии управления, оценивается прогрессивность тех или иных технологий, определяется содействие документации, регламентов объему и качеству выполняемых работ (операций, действий).

2. Фотография служебного (рабочего) времени основана на установлении структуры затрат времени во время рабочего дня.

В управленческой теории и практике известны два подхода к проведению фотографии служебного времени:

- метод непосредственных замеров времени;
- метод моментных наблюдений.

Указанные подходы обеспечивают сбор статистических данных, на основе которых разрабатываются нормы времени.

Кроме рассмотрения подходов, норм, методов и инструментов нормирования штатной численности, представляется целесообразным рассмотреть основные способы оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих:

1. Оптимизация численности государственных гражданских служащих на основе упорядочения организационных структур органов государственной власти:

- стандартизация организационных структур, закрепление норм управляемости;
- исключение дублирования функций структурными подразделениями;
- стандартизация и оптимизация организационных структур;
- нормативное закрепление численных соотношений по группам и категориям должностей.

2. Оптимизация численности государственных гражданских служащих за счет изменения порядка исполнения функций:

- устранение избыточных функций;

- устранение дублирования функций различными ведомствами;
- устранение дублирования функций на различных уровнях управления;
- передача (делегирование) функций на иные уровни управления.

3. Оптимизация численности государственных гражданских служащих за счет передачи отдельных функций и административных процедур на исполнение сторонним организациям (аутсорсинг):

- формирование перечня основных государственных и муниципальных функций, подлежащих передаче на аутсорсинг;
- определение областей деятельности государственных органов власти, органов местного самоуправления, касающихся организационного, материально-технического и иного обеспечения деятельности, подлежащих передаче на аутсорсинг.

4. Оптимизация численности государственных гражданских служащих за счет нормирования труда чиновников при выполнении типовых административных процедур в рамках исполнения функций, имеющих массовый характер, прежде всего, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности, предоставлением услуг.

5. Оптимизация численности государственных гражданских служащих за счет снижения трудоемкости исполнения функций и внедрения информационно-коммуникационных технологий:

- перевода административных процедур в рамках оказания государственных и муниципальных услуг в многофункциональные центры по оказанию государственных и муниципальных услуг (МФЦ)
- организации межведомственного взаимодействия и документообмена в электронной форме;
- перевода наиболее востребованных государственных услуг в электронный вид (в полном объеме или частично, в соответствии со спецификой предоставления услуг) [2].

Подводя итоги исследования методологии нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих, можно сделать вывод, что различные подходы, методы и инструменты нормирования труда имеют как сильные стороны, так и недостатки. Все они требуют актуализации и доработки с учетом изменений социально-экономической ситуации в стране, законодательства и современных трендов в сфере государственного управления. Новые подходы к оптимизации численности органов власти должны опираться на передовой российский и зарубежный опыт и практику, современные достижения управленческой науки.

Поэтому исключительно актуальным сегодня является разработка и применение комплексного подхода, который объединит все преимущества существующих методик нормирования персонала.

Для более объективной оценки требуемой численности федеральных государственных гражданских служащих необходимо интегрировать ряд вышеуказанных подходов и методов в одну методику по нормированию численности федеральных государственных гражданских служащих.

Такой интегрированный метод может способствовать снижению слабых сторон одних подходов и методов и усилению других. Применение такой универсальной методики будет способствовать наиболее эффективному достижению результата нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих.

Совершенствование методов нормирования штатной численности должно проводиться с непосредственным участием специализированных организаций, имеющих опыт такого рода деятельности и собственные методики, тиражируемые во многих субъектах Российской Федерации. Примером такой организации является РАНХиГС (участие РАНХиГС на этапах

реализации проекта по нормированию численности государственных гражданских служащих представлено на рис. 1).

РАНХиГС в реализации проектов по нормированию численности государственных гражданских служащих должна участвовать на этапах:

- инфраструктурного и экспертного обеспечения совершенствования систем и технологий управления;
- определения индикаторов оценки деятельности органов исполнительной власти;
- анализа существующих методик совершенствования систем и технологий управления, выявления инфраструктурных и институциональных проблем в их реализации;
- формирования наилучшей практики (стать центром превосходства в исследуемой сфере) в разработке организационных структур органов власти и оптимизации численности государственных гражданских служащих, совершенствования управленческих систем, технологий и моделей;
- подготовки предложений по формированию штатной численности органов государственной власти;
- мониторинга эффективности реализации полномочий, функций и отдельных административных процедур;
- разработки и внедрения новых технологий управления (технологий управления по результатам, процессного и проектного управления, бережливого управления и т.д.);
- разработки и обоснования предложений по передаче функций органов государственной власти на аутсорсинг;
- стандартизации и совершенствовании организационных структур;
- разработки новых моделей выполнения функций (административных процедур, административных действий) и т.д.

Результатами реализации научно-исследовательской работы по нормированию численности государственных гражданских служащих будут рекомендации по внедрению научно обоснованных подходов нормирования численности государственных гражданских служащих с учетом современной теории и практики управления, наилучшего российского и зарубежного опыта.

Указанные рекомендации позволят:

- определить универсальные (типовые, стандартизированные) функции и трудозатраты;
- определить творческие (отраслевые) функции (требующие индивидуального исследования и измерения);
- снизить неэффективные расходы на содержание органов власти;
- повысить результативность деятельности государственных служащих;
- улучшить качество предоставления государственных и муниципальных услуг населению;
- повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов;
- оптимизировать численность и состав административно-управленческого персонала органов власти в зависимости от горизонта принятия решений и т.д.

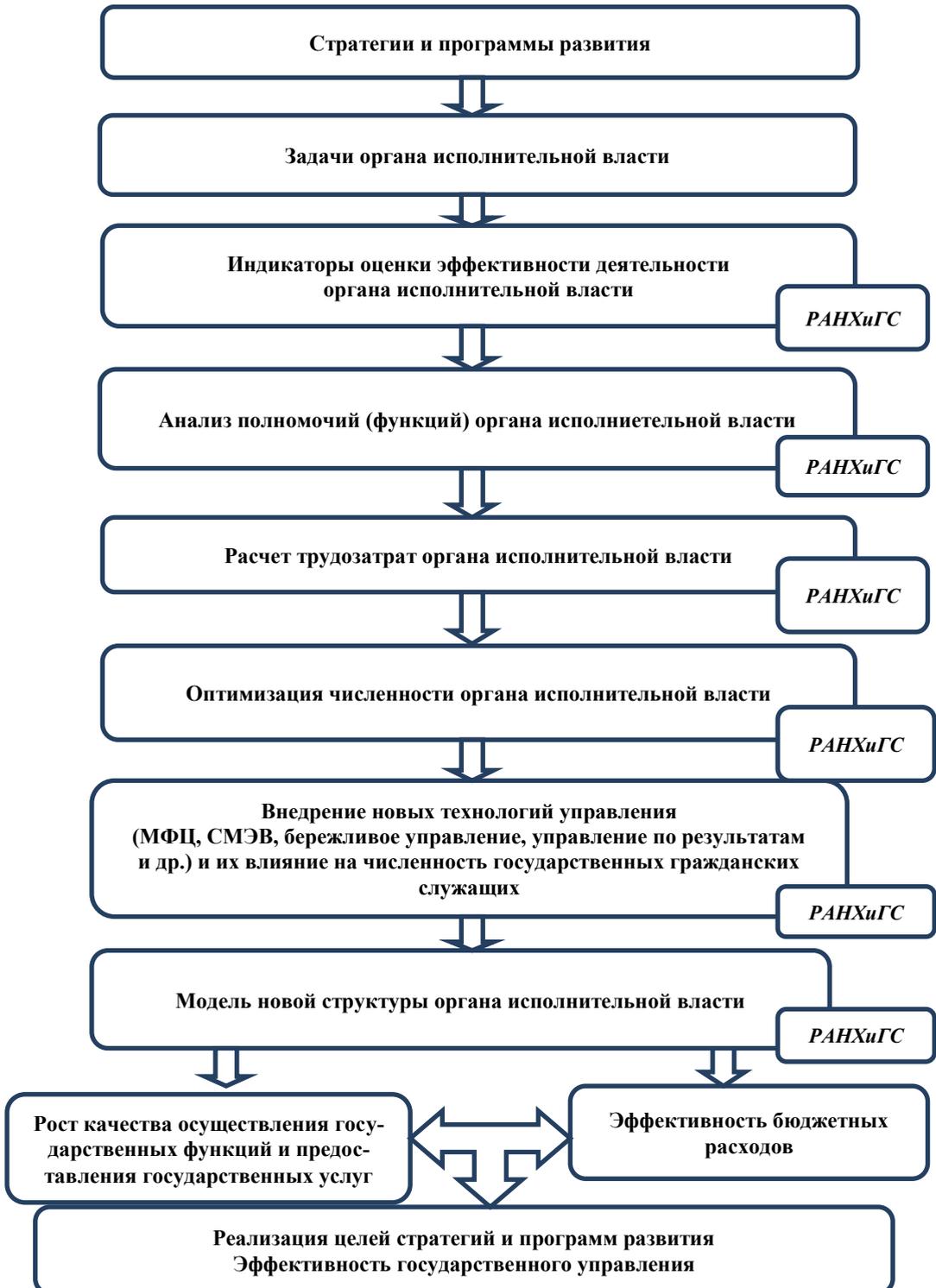


Рис. 1

Литература

1. Рекомендации по нормированию численности органов исполнительной власти // [www.pfo.ru/?id=43810](http://www.pfo.ru/?id=43810)
  2. Методика выполнения работ по оптимизации численности персонала // [http://www.niitss.ru/analytics/publications/post\\_130.html](http://www.niitss.ru/analytics/publications/post_130.html)
  3. Юдицкий С. Куда уходит время // <http://hr.prolan.ru/publications/pub-2011-04-28.html>
  4. Чернятин С. Модель компетенций для профессионального развития менеджеров вертикально интегрированной компании // *Кадровик. Кадровый менеджмент*. 2011. № 6. С. 125–131.
  5. Малган Джеф. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Институт Гайдара, 2011. – 469 с.
- 

**Burov Andrey Vladimirovich**, Candidate of Political Sciences, deputy director, South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: avburov@bk.ru

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

**MODERN APPROACHES AND METHODS OF RATIONING NUMBER  
OF FEDERAL CIVIL SERVANTS AND THEIR IMPROVEMENT**

**Abstract**

*The article notes that the process of rationing of the number of federal civil servants due to the redistribution of authority, with a constant and stable character and the formation of conditions to achieve the goals and objectives of the strategies and programs of social and economic development of the country.*

*The authors identify a number of management science approaches to the determination of the number of civil servants: resource, prescriptive and effective.*

**Keywords:** *authority, approaches to the number rationing, civil service, strategy, rationing of the number, regulation of labor, effectiveness, types of works, competence, action.*

**References**

1. Rekomendacii po normirovaniju chislennosti organov ispolnitel'noj vlasti // [www.pfo.ru/?id=43810](http://www.pfo.ru/?id=43810)
2. Metodika vypolnenija rabot po optimizacii chislennosti personala // [http://www.niitss.ru/analytics/publications/post\\_130.html](http://www.niitss.ru/analytics/publications/post_130.html)
3. Judickij S. Kuda uhodit vremja // <http://hr.prolan.ru/publications/pub-2011-04-28.html>
4. Chernjatin S. Model' kompetencij dlja professional'nogo razvitija menedzherov vertikal'no integrirovannoj kompanii // *Kadrovik. Kadrovij menedzhment*. 2011. № 6. S. 125–131.
5. Malgan Dzhef. Iskusstvo gosudarstvennoj strategii: Mobilizacija vlasti i znanija vo imja vseobshhego blaga. M.: Institut Gajdara, 2011. – 469 s.