

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н.,
Самоцветова А.М.**

**Кадровый состав и оплата труда федеральных
государственных гражданских служащих:
основные тенденции**

Москва 2017

Аннотация. Развитие кадрового потенциала федеральной государственной гражданской службы играет ключевую роль в повышении качества государственного управления. В материале представлен анализ тенденций кадрового обеспечения федеральных органов исполнительной власти и оплаты труда гражданских служащих. Результаты анализа позволяют оценить влияние оптимизации численности государственной гражданской службы на кадровое обеспечение реализации государственных программ.

Добролюбова Е.И. заместитель директора Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Клочкова Е.Н. старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Южаков В.Н. директор научно-исследовательского Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Самоцветова А.М. научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Кадровые ресурсы федеральных органов исполнительной власти: основные тенденции	6
1.1 Тенденции изменения численности федеральных государственных гражданских служащих в 2012 – 2015 гг.	6
1.2 Анализ функциональной структуры должностей государственной гражданской службы	7
1.3 Оценка результатов оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и ее влияния на кадровое обеспечение исполнения основных видов государственных функций.....	16
1.4 Оценка кадровой обеспеченности реализации государственных программ Российской Федерации.....	21
2 Оплата труда федеральных государственных гражданских служащих: основные тенденции	28
2.1 Анализ динамики оплаты труда федеральных государственных служащих.....	28
2.2 Анализ структуры расходов на оплату труда в федеральных органах исполнительной власти	31
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	50

ВВЕДЕНИЕ

Достижение стратегических целей и результатов деятельности ФОИВ, определенных в стратегических документах, повышение качества оказания государственных услуг и эффективности исполнения государственных функций требуют развития кадрового потенциала этих органов, адекватного поставленным задачам.

Однако в настоящее время развитие кадровых процедур в сфере гражданской службы происходит в значительной степени изолированно от процессов внедрения стратегического планирования, проектного управления, бюджетирования, ориентированного на результат.

Проведенные в 2014 г. исследования в рамках реализации государственного задания РАНХиГС показали, что практика планирования кадровых ресурсов в органах государственной власти не связана с планированием их деятельности и достигаемых результатов; система материального стимулирования гражданских служащих основана на субъективных оценках и единоличных решениях руководства, а оценка результативности деятельности гражданских служащих проводится зачастую формально.

Проблема недостаточной интеграции реформы государственной службы с иными направлениями реформ государственного управления не нова [1-3], однако до настоящего времени далека от решения. Тем не менее, как показывают оценки предыдущих этапов реформы государственной службы [2-5], без объединения и синхронизации подходов, используемых в различных направлениях развития государственного управления, общий эффект от проводимых преобразований весьма ограничен.

В 2016 г. приняты новые стратегические документы в области развития государственной гражданской службы [6-7], предполагающие реализацию комплекса мер как в сфере планирования кадровых ресурсов, так и в части совершенствования подходов к материальному стимулированию гражданских служащих. В этой связи анализ кадрового обеспечения

реализации мероприятий государственных программ и непрограммных видов деятельности, исследование вопросов системы оплаты труда гражданских служащих является своевременным и актуальным.

1 Кадровые ресурсы федеральных органов исполнительной власти: основные тенденции

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

Реализация решений по сокращению численности федеральных государственных гражданских служащих (2012 и 2014 гг.) 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 году численность федеральных государственных гражданских служащих, предусмотренная штатным расписанием, составляла 639 122 тыс. ед.; замещено было 576 556 должностей. По данным за 2015 год, 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 уровням 2011 года, при этом значительная часть сокращения была проведена в 2015 году (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 5 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, в том числе, 19 федеральных министерств, 25 федеральных служб и 21 федерального агентства.

В ходе анализа представленной информации, по состоянию на 01.01.2016 года 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 исследуемых ФОИВ по сравнению с данными на 01.07.2014 года¹ 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 года численность служащих центральных аппаратов увеличилась на 2,9%, а численность служащих территориальных органов, наоборот, сократилась на 5,9% (таблица 1.1).

По состоянию на 01.01.2016 года процент замещения должностей ФГГС управленческого звена² центральных аппаратов составил 90,6% (на 01.01.2015 – 88,2%), а в территориальных органах 92,0% (на 01.01.2015 – 92,5%). Процент замещения должностей ФГГС, отнесенных к основному персоналу³ центральных аппаратов на 01.01.2016 года составил 86,0% (на 01.01.2015 – 83,7%); в территориальных органах – 92,3% (на 01.01.2015 – 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).

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.

³ 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.

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

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
1	2	3	4	5	6	7	8	9
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
2. Исполнительское звено								
2.1. Основной персонал								
Служащие, обеспечивающие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных 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
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
Служащие юридических подразделений	1 626	1 463	15 772	15 365	1 298	1 286	13 483	12 971

Продолжение таблицы 1.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
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	1 732	11 866	11 337
Служащие, выполняющие функции информационного обеспечения и автоматизации	753	711	20 272	18 594	603	620	17 692	15 600
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	428 730	26 887	27 665	414 226	389 648

По данным 65 федеральных органов исполнительной власти

Процент замещения должностей ФГГС, отнесенных к административному персоналу⁴ центральных аппаратов по состоянию на 01.01.2016 года составил 89,7% (на 01.01.2015 – 85,5%); в территориальных органах – 86,6% (на 01.01.2015 – 87,6%).

Как видно в таблице 1.2, распределение фактической численности федеральных государственных гражданских служащих по основным функциональным группам должностей *центральных аппаратов*, достаточно равномерно в разрезе видов федеральных органов исполнительной власти.

Таблица 1.2 - Структура численности федеральных государственных гражданских служащих, %

Состав основных функциональных групп должностей	Всего по ФОИВам		Федеральные министерства		Федеральные службы		Федеральные агентства	
	на 01.01.15	на 01.01.16	на 01.01.15	на 01.01.16	на 01.01.15	на 01.01.16	на 01.01.15	на 01.01.16
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

По данным 65 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

⁴ 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.

служащих, по-прежнему, приходится на административный персонал, то в федеральных службах и агентствах, наибольшая доля государственных гражданских 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), то в территориальных органах большая часть ФГГС сосредоточена в основном персонале – 67,3% (на 01.01.2016). 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.

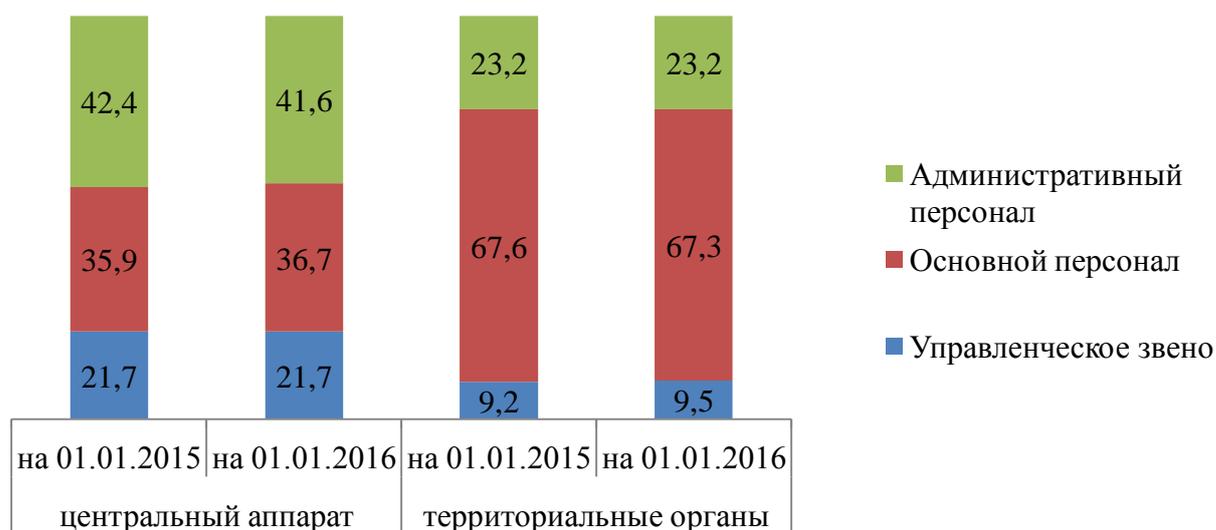


Рисунок 1.1 -Распределение численности государственных служащих и иных работников федеральных органов исполнительной по основным функциональным группам должностей

Примечание – Рисунок построен авторами по данным 65 ФОИВ.

По данным, представленным *федеральными министерствами*, на долю ФГГС управленческого звена центральных аппаратов по состоянию на 01.01.2016 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.

По состоянию на 01.01.2016 года в территориальных органах министерств наибольший удельный вес приходится на служащих административного персонала – 60,6% служащих, что на 1,4 п.п. больше, чем в предыдущем периоде. Наряду с этим можно наблюдать сокращение доли основного персонала и управленческого звена: на 1,0 п.п. и 0,4 п.п. соответственно (рис. 1.2).

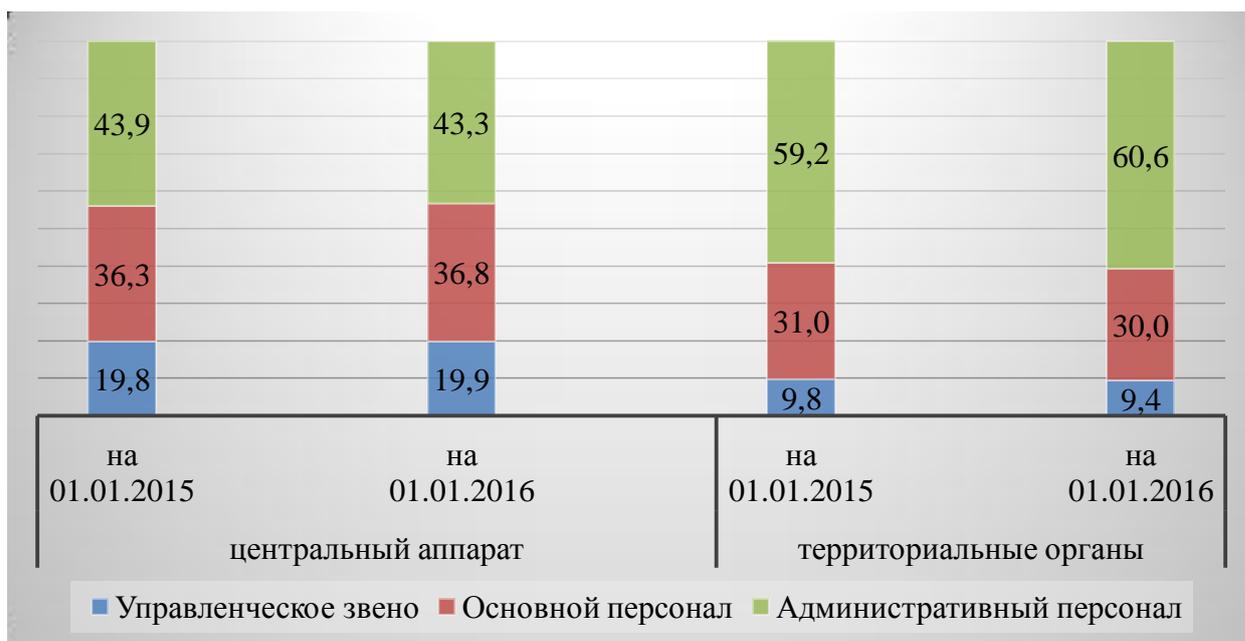


Рисунок 1.2 -Распределение численности государственных гражданских служащих федеральных министерств по основным функциональным группам должностей

По данным, представленными *федеральными службами*, наибольший удельный вес служащих центральных аппаратов приходится на административный персонал 39,5%. Однако на долю служащих, обеспечивающих реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности, 39,4% от общей численности служащих центральных аппаратов. В территориальных органах распределение численности служащих представляется более рациональным. По состоянию на 01.01.2016 численность основного персонала составила 68,6% от общей фактической численности ФГГС территориальных органов федеральных служб. В то время как на долю административного персонала приходится 22,1%. При этом прослеживается тенденция сокращения удельных весов данных категорий работников при одновременном увеличении доля работников управленческого звена (рис. 1.3).

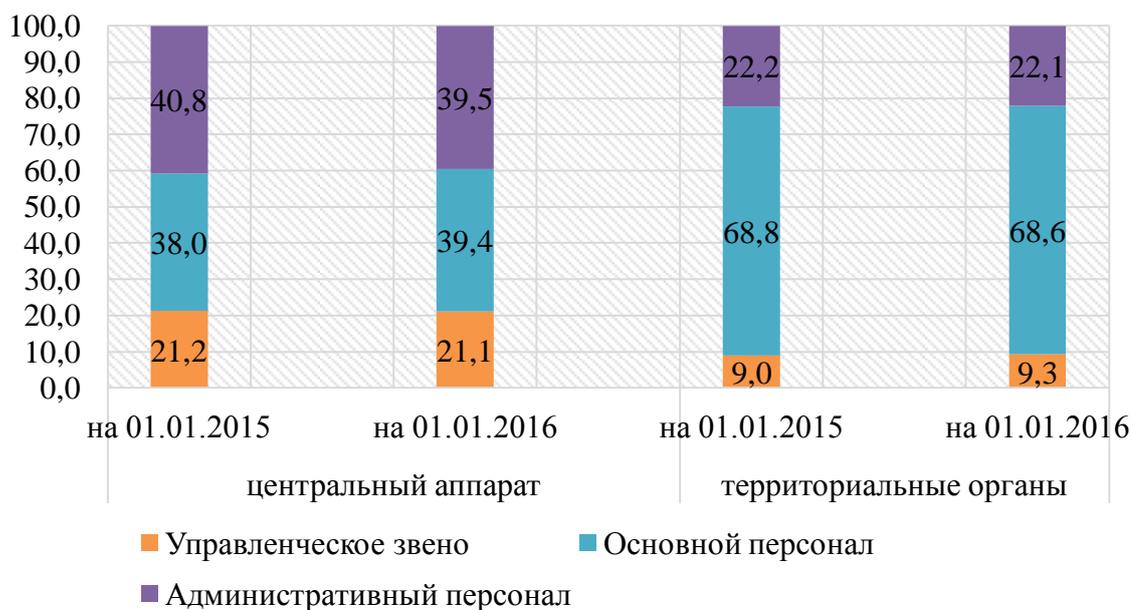


Рисунок 1.3 - Распределение численности государственных гражданских служащих федеральных служб по основным функциональным группам должностей, %

По данным, представленными *федеральными агентствами*, наибольший удельный вес служащих центральных аппаратов приходится на административный персонал 39,7% (на 01.01.2015 – 40,2%). На долю основного персонала приходилось 31,2% (на 01.01.2015 – 30,5%). Удельный вес служащих управленческого звена составил 29,2 % (на 01.01.2015 – 29,3%). В территориальных органах федеральных агентств, несмотря на некоторое сокращение удельного веса основного персонала, его доля по состоянию на 01.01.2016 года составила 57,3%. На фоне этого, наблюдается незначительное увеличение доли служащих административного и управленческого персонала. По состоянию на 01.01.2016 удельных вес данных категорий служащих составил 26,0% и 16,7% соответственно (рис. 1.4).

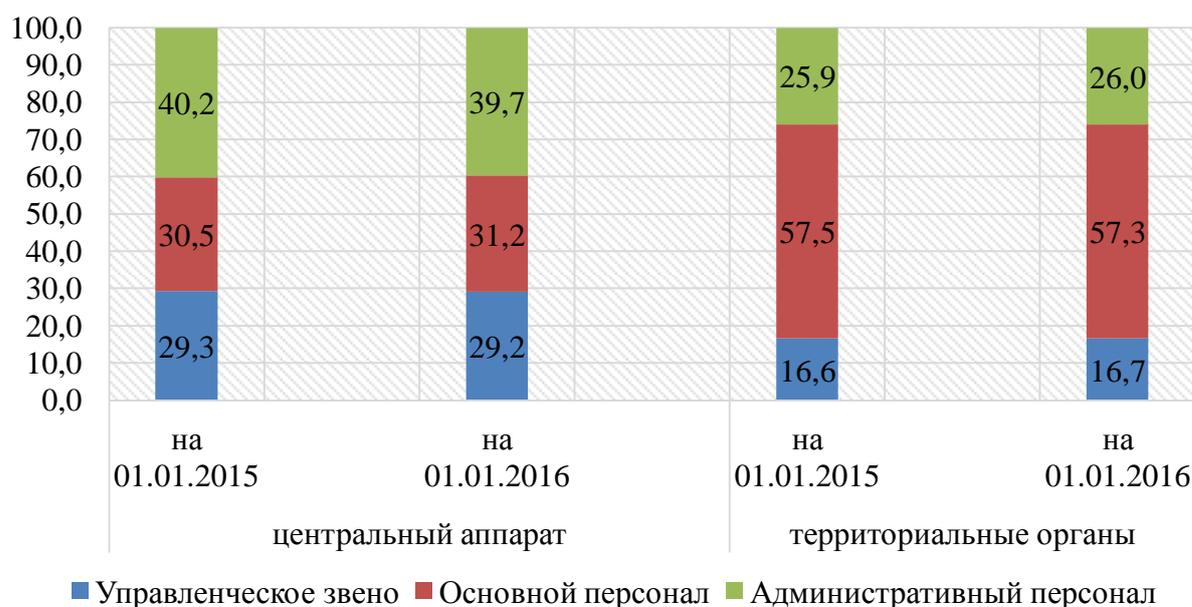


Рисунок 1.4 - Распределение государственных гражданских служащих федеральных агентств по основным функциональным группам должностей, %

1.3 Оценка результатов оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и ее влияния на кадровое обеспечение исполнения основных видов государственных функций

В течение 2015 г. федеральные органы исполнительной власти проводили оптимизацию численности государственных гражданских служащих. В целом по данным, представленным 65 ФОИВ, усилия по оптимизации в большей степени коснулись территориальных органов. Так по состоянию на 01.01.2016 штатная численность территориальных органов ФОИВ сократилась на 5,3 п.п. (по сравнению с уровнем на 01.01.2015), фактическая численность снизилась на 5,9 п.п. Штатная численность центральных аппаратов ФОИВ за исследуемый период изменилась незначительно (сокращение составило 0,6 п.п.), а фактическая численность ФГГС в центральных аппаратах выросла к уровню начала 2015 г. на 2,9 п.п.

Наибольшее снижение штатной численности в центральных аппаратах ФОИВ отмечалось в отношении должностей, отнесенных к административному персоналу (за год штатная численность сократилась на

3,8 п.п.). Одновременно следует отметить рост штатной численности ФГГС по должностям основного персонала (на 2,5 п.п.).

Наибольший рост фактической численности ФГГС центральных аппаратов ФОИВ в 2015 г. отмечается по функциональной группе основного персонала (на 5,3 п.п.). При этом наиболее существенно возросла численность служащих, исполняющих контрольно-надзорные функции (за исключением функций внутреннего контроля) – на 19,4 п.п. Также значительно выросла численность служащих, занятых в оказании государственных услуг (на 6,6 п.п.), тогда как рост фактической численности служащих, занятых выработкой и реализацией государственной политики, оказался существенно ниже (2,1 п.п.) (таблица 1.3).

Таблица 1.3 – Динамика численности федеральных государственных гражданских служащих в центральных аппаратах в 2015 г. по основным функциональным группам должностей

Функциональные группы должностей	Утверждено в штатном расписании, ед.			Фактически замещено, ед.		
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	Темп роста, %	на 01.01.2015	на 01.01.2016	Темп роста, %
Управленческое звено	6622	6629	100,1	5843	6007	102,8
Основной персонал	11510	11802	102,5	9639	10148	105,3
служащие, исполняющие функции по разработке и реализации государственной политики, регулирования и нормотворчества	8607	8398	97,6	7321	7477	102,1
служащие, исполняющие контрольно-надзорные функции (за исключением функций внутреннего контроля)	2002	2492	124,5	1562	1865	119,4
служащие, оказывающие государственные услуги физическим и юридическим лицам	901	912	101,2	756	806	106,6
Административный персонал	13338	12835	96,2	11405	11510	100,9
Всего	31470	31266	99,4	26887	27665	102,9

В территориальных органах, напротив, штатная численность основного персонала сократилась в 2015 г. более существенно, чем служащих иных функциональных групп (на 5,8 п.п. против 5,5 п.п. в целом по ФОИВ). В структуре основного персонала наиболее существенные сокращения штатной численности коснулись служащих, исполняющих функции по разработке и реализации государственной политики, регулирования и нормотворчеству: по данной группе сокращение составило 11,4 п.п. Меньше всего сокращение штатной численности коснулось служащих, оказывающих государственные услуги физическим и юридическим лицам. Темпы сокращения численности служащих управленческого звена в территориальных органах также оказались средних темпов сокращения численности (таблица 1.4).

Наибольшее сокращение фактической численности ФГГС в территориальных органах отмечается также по функциональной группе основного персонала (на 6,7 п.п. за год). В функциональном разрезе сокращение фактической численности основного персонала проведено, в целом, пропорционально численности служащих по соответствующим направлениям. Фактическая численность служащих, занятых выработкой и реализацией государственной политики, сократилась несколько больше (на 8 п.п.), однако существенных различий в подходах к оптимизации численности основного персонала в зависимости от исполняемых функций не отмечается. Фактическая численность административно-управленческого персонала ФОИВ сократилась меньше, чем основного персонала. Таким образом, оптимизация численности в территориальных органах была в большей степени проведена за счет сокращения численности служащих, занятых реализацией содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности, нежели за счет сокращения численности административных подразделений и управленческого звена.

Таблица 1.4 – Динамика численности федеральных государственных гражданских служащих в территориальных органах в 2015 г. по основным функциональным группам должностей

Функциональные группы должностей	Утверждено в штатном расписании, ед.			Фактически замещено, ед.		
	на 01.01.2015	на 01.01.2016	Темп роста, %	на 01.01.2015	на 01.01.2016	Темп роста, %
Управленческое звено	41310	40335	97,6	38197	37106	97,1
Основной персонал	301650	284005	94,2	279851	262118	93,7
служащие, исполняющие функции по разработке и реализации государственной политики, регулирования и нормотворчества	22809	20210	88,6	20848	19172	92,0
служащие, исполняющие контрольно-надзорные функции (за исключением функций внутреннего контроля)	228178	213441	93,5	209579	196523	93,8
служащие, оказывающие государственные услуги физическим и юридическим лицам	50663	50354	99,4	49424	46423	93,9
Административный персонал	109748	104390	95,1	96178	90424	94,0
Всего	754358	712735	94,5	414226	389648	94,1

1.4 Оценка кадровой обеспеченности реализации государственных программ Российской Федерации

В рамках исследования были обобщены данные о распределении численности федеральных государственных гражданских служащих по государственным программам. В целом, реализацией содержательных мероприятий государственных программ занято 7 403 ФГГС центральных аппаратов и 221816 ФГГС территориальных органов ФОИВ.

Большинство ФГГС занято в реализации государственных программ по направлению «Эффективное государство» (62,3% от общей численности ФГГС, занятых реализацией мероприятий государственных программ). Значительная доля ФГГС занята в реализации направления «Модернизация экономики и инновационное развитие» (27,1% от общей численности ФГГС, реализующих мероприятия государственных программ) и направления «Новое качество жизни» (10,3%) (рис. 1.5).

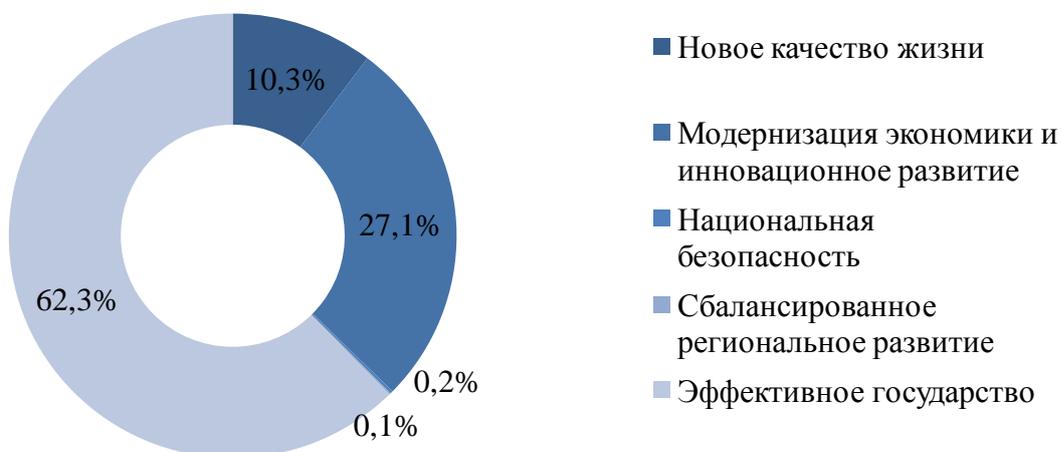


Рисунок 1.5 – Распределение федеральных государственных гражданских служащих (центральных аппаратов и территориальных органов ФОИВ) по направлениям государственных программ, %

На общее распределение численности государственных гражданских служащих по направлениям государственных программ значительное влияние оказывает распределение численности территориальных органов

наиболее крупных ФОИВ (ФНС России, Федерального казначейства, ФТС России). Распределение фактической численности служащих центральных аппаратов по направлениям государственных программ представляется более сбалансированным (Рис. 1.6).

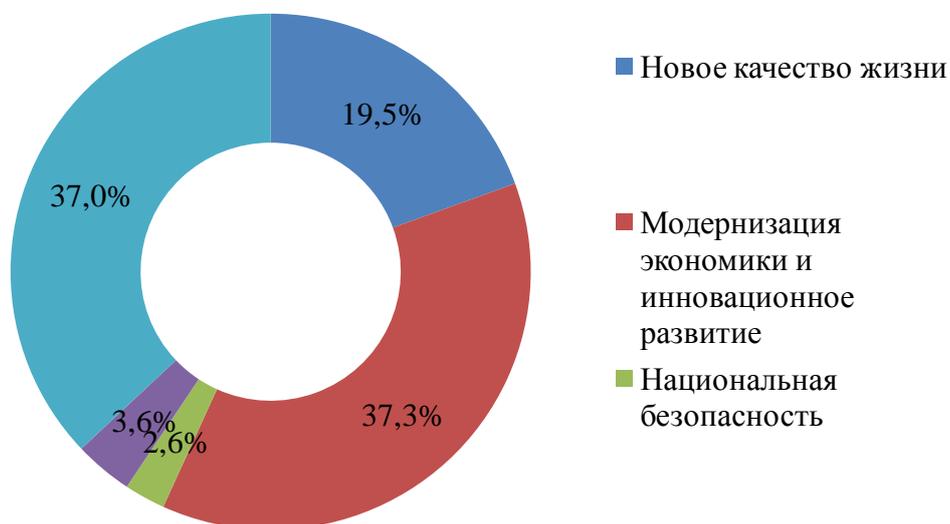


Рисунок 1.6 – Распределение государственных гражданских служащих центральных аппаратов ФОИВ по направлениям государственных программ, %

Как следует из рис. 1.6, основная доля ФГГС, занятых реализацией программных мероприятий, занимаются реализацией государственных программ по направлениям «Модернизация экономики и инновационное развитие» и «Эффективное государство» (37,3% и 37% от ФГГС занятых реализацией содержательных мероприятий государственных программ, соответственно). На третьем месте по кадровому обеспечению – государственные программы, реализуемые по направлению «Новое качество жизни» (19,5%).

Распределение гражданских служащих по государственным программам крайне неравномерно. Так по направлению «Новое качество жизни» наиболее обеспеченной в кадровом плане государственной программой является программа «Развитие здравоохранения» (фактическая численность занятых в реализации программы гражданских служащих

составляет 338 чел. в центральных аппаратах и 12 317 чел. в территориальных органах). Наименьший уровень кадрового обеспечения отмечается по государственной программе «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» и «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы (таблица 1.5).

Таблица 1.5 – Фактическая численность основного персонала ФОИВ, занятого реализацией мероприятий государственных программ по направлению «Новое качество жизни»

Наименование государственной программы	Центральные аппараты			Территориальные органы		
	01.2015	01.2016	Темп роста,%	01.2015	01.2016	Темп роста,%
Развитие здравоохранения	308	338	109,7	12 504	12 317	98,5
"Развитие образования" на 2013 - 2020 годы	204	247	121,1	0	0	-
Социальная поддержка граждан	88	101	114,8	0	0	-
"Доступная среда" на 2011 - 2015 годы	36	39	108,3	0	0	-
Обеспечение доступным и комфортным жильем и услугами ЖКХ	62	74	119,4	22	24	109,1
Содействие занятости населения	72	71	98,6	1 694	1 627	96,0
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	6	6	100,0	8	8	100,0
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	245	286	116,7	6 205	5 954	96,0
"Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы	81	119	146,9	0	0	-
Охрана окружающей среды на 2012 - 2020 годы	138	136	98,6	2 217	2 224	100,3
Развитие физической культуры и спорта	88	76	86,4	0	0	-

При этом следует отметить рост кадровой обеспеченности большинства госпрограмм данного направления на уровне центральных аппаратов в 2015 г. Наибольший рост кадровой обеспеченности отмечается по государственной программе "Развитие культуры и туризма" на 2013 - 2020 годы. Снижение численности основного персонала гражданской службы в центральных аппаратах ФОИВ отмечается по государственным программам

«Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы, «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы и «Содействие занятости населения». Численность гражданских служащих, занятых реализацией мероприятий госпрограмм по направлению «Новое качество жизни» в 2015 г. изменилась несущественно.

В целом, на уровне центральных аппаратов ФОИВ наблюдается рост численности основного персонала, занятого реализацией мероприятий госпрограмм по направлению «Модернизация экономики и инновационное развитие» за 2015 г., однако по отдельным госпрограммам отмечалось снижение численности занятых их реализацией гражданских служащих. Наибольшие проблемы отмечаются в кадровом обеспечении госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» и «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы»: оптимизация численности центральных аппаратов ФГГС привела к существенному сокращению кадрового потенциала, который может быть задействован в реализации данных госпрограмм.

На уровне территориальных органов численность основного персонала, занятого реализацией мероприятий госпрограмм по направлению «Модернизация экономики и инновационное развитие» менялось разнонаправлено. Так по государственным программам «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие внешнеэкономической деятельности» отмечалось значительное снижение численности основного персонала в территориальных органах ФОИВ. В то же время, фактическая численность гражданских служащих, занятых реализацией госпрограмм «Информационное общество» и «Развитие лесного хозяйства» в территориальных органах ФОИВ существенно сократилось.

В целом по направлению «Модернизация экономики и инновационное развитие» также отмечаются значительные различия по кадровому потенциалу реализации различных государственных программ. Так в реализации госпрограммы «Развитие сельского хозяйства и регулирования

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» занято 220 гражданских служащих исполнительского звена, а сопоставимой по количеству подпрограмм госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» - 1218 гражданских служащих исполнительского звена в центральных аппаратах (таблица 1.6).

Таблица 1.6– Фактическая численность основного персонала ФОИВ, занятого реализацией мероприятий государственных программ по направлению «Модернизация экономики и инновационное развитие»

Наименование государственной программы	Центральные аппараты			Территориальные органы		
	01.2015	01.2016	Темп роста,%	01.2015	01.2016	Темп роста,%
Развитие науки и технологий	93	104	111,8	-	-	-
Экономическое развитие и инновационная экономика	1 099	1 218	110,8	42 552	38 622	90,8
Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	39	38	97,4	257	257	100,0
Информационное общество (2011 - 2020 годы)	228	228	100,0	1 504	1 679	111,6
Развитие транспортной системы	252	245	97,2	4 102	4 049	98,7
Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы	252	220	87,3	1 425	1 397	98,0
Развитие рыбохозяйственного комплекса	26	28	107,7	2 648	2 547	96,2
Развитие внешнеэкономической деятельности	472	456	96,6	10 291	9 503	92,3
Воспроизводство и использование природных ресурсов	127	133	104,7	1 035	1 035	100,0
"Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годы	36	28	77,8	187	197	105,3
Энергоэффективность и развитие энергетики	52	62	119,2	0	0	-

Кадровое обеспечение реализации государственных программ по направлению «Сбалансированное региональное развитие» ограничивается

основным персоналом центральных аппаратов ФОИВ. В 2015 г. по всем государственным программам данного направления наблюдался рост фактической численности основного персонала ФГГС (таблица 1.7).

Таблица 1.7 – Фактическая численность основного персонала ФОИВ, занятого реализацией мероприятий государственных программ по направлению «Сбалансированное региональное развитие»

Наименование госпрограммы	Центральные аппараты		
	01.2015	01.2016	Темп роста, %
Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	111	102	91,9
"Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года	70	83	118,6
Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации	47	52	110,6
Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года	1	3	300,0

Наибольшая численность основного персонала ФГГС занята реализацией государственных программ по направлению «Эффективное государство». В целом на уровне центрального аппарата численность гражданских служащих исполнительского звена в 2015 г. не изменилась. При этом по госпрограмме «Управление федеральным имуществом» отмечался рост численности основного персонала, а по остальным государственным программам – сокращение фактической численности в центральных аппаратах ФОИВ.

В территориальных органах в целом численность гражданских служащих исполнительского звена, занятых реализацией мероприятий госпрограмм по направлению «Эффективное государство» в 2015 г. сократилась. Наибольшее сокращение отмечалось по государственной программе «Юстиция» (таблица 1.8).

Таблица 1.8 – Фактическая численность основного персонала ФОИВ, занятого реализацией мероприятий государственных программ по направлению «Юстиция»

Наименование государственной программы	Центральные аппараты			Территориальные органы		
	01.2015	01.2016	Темп роста,%	01.2015	01.2016	Темп роста,%
Управление федеральным имуществом	183	231	126,2	1 660	1 671	100,7
Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	707	690	97,6	74 840	73 821	98,6
Юстиция	377	371	98,4	68 722	64 549	93,9
Внешнеполитическая деятельность	1 450	1 449	99,9	76	82	107,9

Результаты проведенного анализа показывают, что кадровое обеспечение реализации госпрограмм крайне неравномерно, что обуславливает необходимость введения практики планирования кадровых ресурсов и оценки кадровых потребностей федеральных органов государственной власти.

2 Оплата труда федеральных государственных гражданских служащих:
основные тенденции

2.1 Анализ динамики оплаты труда федеральных государственных служащих

Повышение величины оплаты труда федеральных гражданских служащих началось в августе 2012 года, когда Президент Российской Федерации подписал указ №1100 «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации. Положения данного указа были призваны уравнивать ежемесячные оклады федеральных государственных гражданских служащих с окладами военных чиновников и лиц, приравненных к ним [10].

За данным указом Президента РФ, в 2013 году последовал указ №742, который устанавливал новые размеры ежемесячной оплаты труда и ежеквартального денежного поощрения для отдельных государственных должностей. В большей степени это коснулось заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, работников Центральной избирательной комиссии [11].

Переломным моментом послужило принятие в 2015 году ряда указов, направленных на сокращение расходов бюджетных средств на оплату труда федеральных госслужащих. Указами Президента РФ от 5 марта 2015 года №111 и №113 было установлено сокращение заработной платы федеральных государственных гражданских служащих на 10% в Администрации Президента РФ и в Аппарате Правительства РФ соответственно [12-13].

Позже, в апреле 2015 года был принят Федеральный Закон №68-ФЗ, который приостанавливал индексацию окладов федеральных государственных служащих. При этом данный Федеральный закон предусматривает индексацию окладов лиц, занимающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации,

только в 2015 году; в 2016 году оклады денежного содержания данной категории гражданских служащих не увеличиваются [14].

По данным Федеральной службы государственной статистики в первом квартале 2016 года размер среднемесячной начисленной заработной платы в Российской Федерации составил 79,9 тыс. рублей (увеличение по сравнению с первым кварталом 2015 года – 3,7%). Самая высокая средняя заработная плата федеральных государственных служащих была зафиксирована в Администрации Президента РФ – её величина составила 201,6 тыс. рублей, что на 13,9% ниже величины, зафиксированной в первом квартале 2015 года. Уровень заработной платы федеральных гражданских служащих Аппарата Правительства РФ за аналогичный период снизился чуть меньше – на 11,7%. Средняя величина заработной платы гражданского служащего Аппарата Правительства в первом квартале 2016 года составила 152,3 тыс. рублей. Замыкают тройку лидеров самых высокооплачиваемых федеральных государственных служащих сотрудники Счетной палаты РФ, средняя заработная плата которых в первом квартале 2016 года составила 139,7 тыс. рублей (снижение по сравнению с первым кварталом 2015 года – 10,2%).

Значительному уменьшению за годичный период подвергся размер заработной платы гражданских служащих Федерального агентства по делам молодежи - сотрудники данного ведомства в первом квартале 2016 года потеряли почти половину (48,3%) от размера среднемесячной заработной платы, начисленной им в первом квартале 2015 года, в результате чего, размер оплаты труда данной группы федеральных служащих составил немногим более 35 тыс. рублей.

В свою очередь, размер среднемесячной заработной платы государственных служащих Министерства финансов увеличился в первом квартале 2016 года на 108,3% по сравнению с аналогичным периодом 2015 года и достиг 88 тыс. рублей. Данный прирост заработной платы за рассматриваемый период является наибольшим среди всех федеральных ведомств.

Заработная плата госслужащих Совета Федерации в первом квартале 2016 года составила 117,7 тыс. рублей, что на 3,9% больше, чем годом ранее. Вместе с этим, величина среднемесячной заработной платы госслужащих в Государственной Думе претерпела более значимые изменения – за рассматриваемый период ежемесячное вознаграждение увеличилось на 23,5%.

С точки зрения методологии проводимого анализа важно подчеркнуть, что величина ежемесячного денежного поощрения государственных гражданских служащих подвержена сезонным колебаниям, которые связаны с выплатой квартальных и годовых премий, дополнительных вознаграждений и надбавок. Следовательно, в целях корректного отображения состояния заработной платы государственных служащих необходимо перейти к анализу значений среднемесячной заработной платы, рассчитанных за полный, годичный период.

По данным Росстата, среднемесячная начисленная заработная плата федеральных гражданских служащих в органах государственного управления составила в 2015 году 111,3 тыс. рублей (таблица 2.1) [15].

Величина среднемесячной заработной платы федеральных гражданских служащих на протяжении рассматриваемого периода имела тенденцию к увеличению, причем максимальный рост приходился на период 2012-2013 гг., когда ежегодный относительный прирост заработной платы федеральных госслужащих составил 15,2% и 36,5% соответственно. В 2014-2015 гг. темпы увеличения заработной платы снизились – в 2014 году среднемесячный размер оплаты труда федеральных госслужащих увеличился на 10,9% или на 10,7 тыс. рублей в денежном выражении по сравнению с предыдущим годом. В 2015 году увеличение составило 2,2 тыс. рублей (2,2%) по сравнению с 2014 годом. В итоге, за период 2008-2015 гг. размер средней заработной платы федеральных гражданских служащих в Российской Федерации возрос на 27,5 тыс. рублей или на 32,8% в относительном выражении.

Таблица 2.1 – Динамика величины среднемесячной заработной платы федеральных гражданских служащих за период 2008-2015 гг.^{5,6}

Год	Среднемесячная заработная плата, тыс. руб.	Абсолютное изменение, тыс. руб.	Относительное изменение, %
2008	83,8	-	-
2009	58,2	-25,6	69,5
2010	60,7	2,5	104,3
2011	62,6	1,9	103,1
2012	72,1	9,5	115,2
2013	98,4	26,3	136,5
2014	109,1	10,7	110,9
2015	111,3	2,2	102,0

2.2 Анализ структуры расходов на оплату труда в федеральных органах исполнительной власти

В рамках исследования было проведено обобщение данных о структуре фонда оплаты труда и объеме фонда материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, представленных 18 федеральными министерствами, 23 федеральными службами и 21 федеральными агентствами.

Как следует из результатов обобщения данных, структура расходов на оплату труда федеральных государственных гражданских служащих в 2015 г. не претерпела существенных изменений по сравнению с 2014 г. В центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти доля должностного оклада в общем объеме расходов на оплату труда ФГГС несколько снизилась и по итогам 2015 г. составила 7,3% в общем объеме расходов на оплату труда (в 2013 г. – 8,5%, в I полугодии 2014 г. – 8,6% [9]). Доля средств премирования и стимулирования (за счет фонда оплаты труда и

⁵ По центральным аппаратам министерств и ведомств без ФСТЭК России, СВР России, ФСБ России, ФСО России, ГУСП.

⁶ В общую численность работников в соответствии со штатным расписанием, кроме государственных гражданских служащих, включаются работники, замещающие государственные должности, должности иного вида федеральной государственной службы (сотрудники, имевшие специальные звания), должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, а также персонал по охране и обслуживанию зданий.

фонда материального стимулирования) в центральных аппаратах ФОИВ в 2015 г. составила 47,7% от общего объема расходов на оплату труда, что сопоставимо с данными 2013-2014 гг. (в 2013 г. - 47,8%, в I полугодии 2014 г. – 47,1% [9]). В целом, фонд оплаты труда составляет 65,8% в общем объеме расходов на оплату труда ФГГС центральных аппаратов ФОИВ (рис. 2.1).



Рисунок 2.1 – Структура расходов на оплату труда государственных гражданских служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти

Тенденция снижения доли должностного оклада с учетом районного коэффициента в общем объеме расходов на оплату труда ФГГС характерна и для территориальных органов: если в I полугодии на должностной оклад приходилось 16,7% расходов на оплату труда ФГГС территориальных органов [9], то в 2015 г. – лишь 13,2% (рис. 2.2).



Рисунок 2.2 – Структура расходов на оплату труда государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти

Одновременно выросла доля средств, направляемых на премирование и стимулирование, как в рамках фонда оплаты труда, так и за счет средств фонда стимулирования, доводимых сверх фонда оплаты труда. Если в I полугодии 2014 г. доля таких стимулирующих выплат составляла в территориальных органах ФОИВ лишь 32,8% от общего объема расходов на оплату труда, то в 2015 г. она достигла 38,7%.

В целом, в системе государственной службы сохраняется проблема сложности и недостаточной прозрачности системы оплаты труда. Значительная доля средств направляется на премирование и стимулирование, однако эффект от использования этих средств напрямую зависит от используемых критериев оценки результативности профессиональной служебной деятельности и от иных факторов, влияющих на уровень премий. Как показывают результаты исследования, несмотря на декларируемое внедрение систем оплаты труда по результатам, в большинстве федеральных органов исполнительной власти сохраняется субъективный подход к распределению премий государственным гражданским служащим, что не

позволяет выстроить единую систему мотивации на достижение конечных результатов деятельности органа исполнительной власти

Распределение фонда оплаты труда центральных аппаратов исследованных ФОИВ по категориям должностей приведено на рис. 2.3.

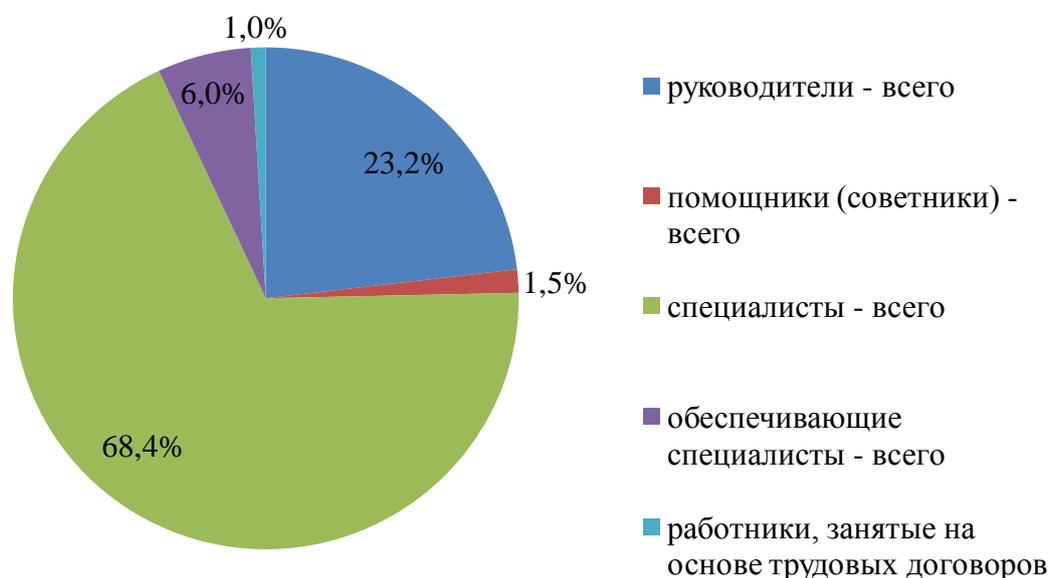


Рисунок 2.3 – Распределение фонда оплаты труда в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти в 2015 г.(%)

Как следует из рис. 2.3, наибольшая доля фонда оплаты труда приходится на оплату труда федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности специалистов (68,4%) и должности руководителей (23,2%), тогда как на оплату труда обеспечивающих специалистов приходится лишь 6% от фонда оплаты труда, а на оплату труда помощников (советников) – 1,5% от фонда оплаты труда. Практика привлечения работников на основе трудовых договоров в центральных аппаратах исследуемых ФОИВ не развита – на долю данной категории занятых приходится лишь 1% от фонда оплаты труда.

Распределение фонда материального стимулирования по категориям занятых в центральных аппаратах ФОИВ показывает, что указанные средства распределяются не пропорционально фонду оплаты труда соответствующих групп (Рис. 2.4). Так если на оплату руководителей направляется 23,2%

фонда оплаты труда, то доля данной категории в расходах фонда материального стимулирования составляет уже 27,4%. Доля расходов на оплату труда помощников (советников) из фонда материального стимулирования также выше, чем их доля в фонде оплаты труда. В то же время, при распределении фонда материального стимулирования по сравнению с фондом оплаты труда снижается доля средств, направляемых на оплату труда специалистов, обеспечивающих специалистов и работников, занятых на основе трудовых договоров.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что фонд материального стимулирования в большей степени используется в интересах ФГГС, замещающих руководящие должности и должности советников (помощников) руководителей, нежели в интересах специалистов, занятых в федеральных органах исполнительной власти.

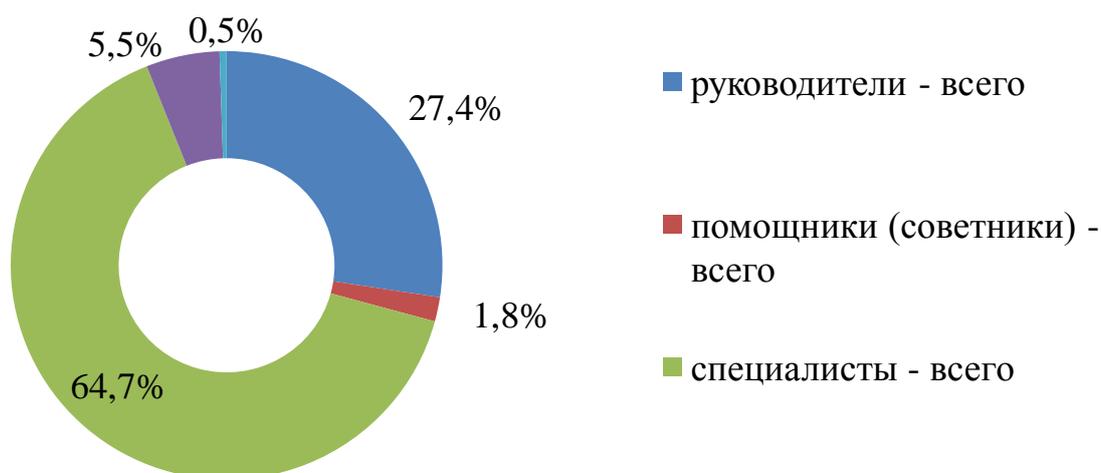


Рисунок 2.4 – Распределение фонда материального стимулирования в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти в 2015 г. (%)

Распределение фонда оплаты труда в территориальных органах исследованных ФОИВ по категориям занятых существенно отличается от распределения в центральных аппаратах. Так в территориальных органах исследованных ФОИВ практически отсутствуют должности, отнесенные к категории «помощники (советники)». Доля фонда оплаты труда ФГГС, замещающих должности категории «руководители», ниже, чем в

центральных аппаратах (19,5% в территориальных органах, 23,2% в центральных аппаратах исследованных ФОИВ). Существенно ниже и доля фонда оплаты труда, приходящаяся на федеральных государственных гражданских служащих категории «специалисты» (47% в территориальных органах против 68,4% в центральных аппаратах исследованных ФОИВ). В территориальных органах ФОИВ по сравнению с центральными аппаратами несколько большая доля фонда оплаты труда направляется на категорию «обеспечивающие специалисты» (7,8% в территориальных органах по сравнению с 6% в центральных аппаратах исследованных ФОИВ). Одновременно высокой является доля фонда оплаты труда, приходящегося на категорию работников, занятых на условиях трудовых договоров: на них приходится 25,4% фонда оплаты труда территориальных органов (Рис. 2.5), в основном, за счет высокой доли работников, занятых на условиях трудовых договоров в МВД России.

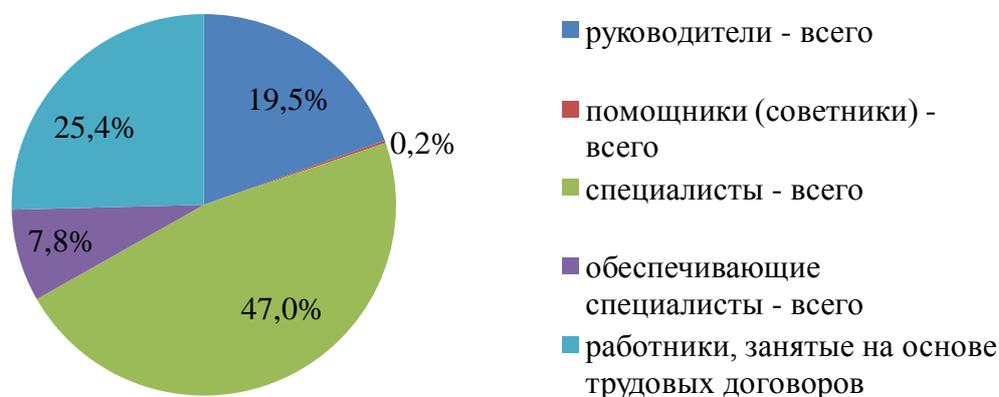


Рисунок 2.5 – Распределение фонда оплаты труда в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в 2015 г. (%)

Несмотря на высокую долю работников, занятых на основе трудовых договоров, в фонде оплаты труда территориальных органов ФОИВ, средства материального стимулирования на данную категорию практически не направляются (Рис. 2.6). Основная часть фонда материального стимулирования используется в территориальных органах для оплаты труда ФГГС категории «специалисты» (55,4%) и ФГГС категории «руководители»

(33,8% от ФОТ). При этом, в отличие от фонда оплаты труда, существенная доля расходов из фонда материального стимулирования приходится и на обеспечивающих специалистов (10,2%).

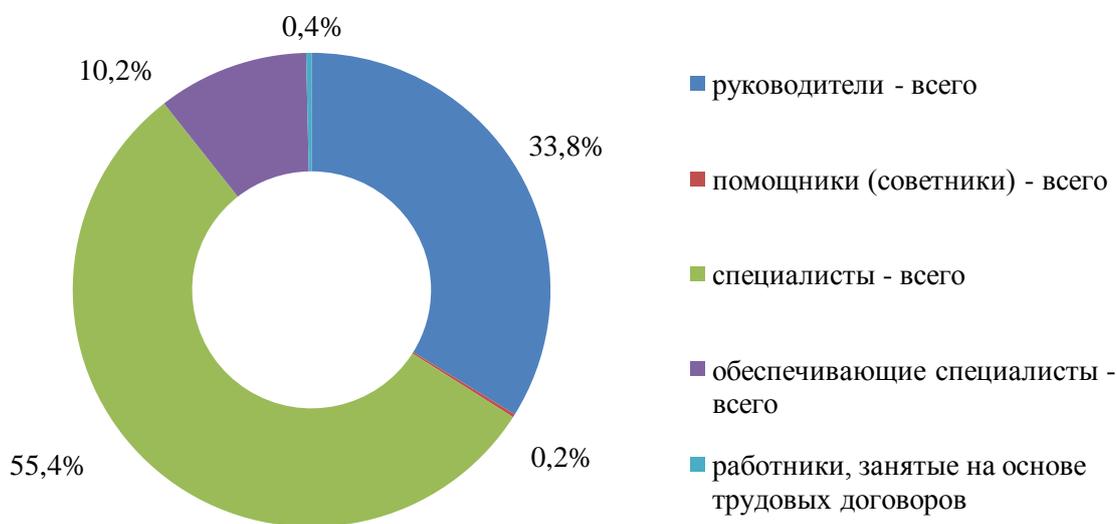


Рисунок 2.6 – Распределение фонда материального стимулирования в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в 2015 г.(%)

Оценка влияния фонда материального стимулирования на распределение расходов на оплату труда по основным функциональным группам приведена на рис. 2.7. Как следует из рисунка, основная доля расходов на оплату труда ФГГС в центральных аппаратах приходится на управленческое звено (ФГГС, замещающих должности начальника отдела и выше). Так на данную функциональную группу приходится 37,89% от средств фонда оплаты труда без учета фонда материального стимулирования и 37,6% от средств фонда оплаты труда с учетом фонда материального стимулирования. Расходы на оплату труда основного⁷ и административного

⁷ Под основным персоналом понимаются федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности ниже должности начальника отдела и осуществляющие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности, в том числе, занятые выработкой и реализацией государственной политики, оказанием государственных услуг, осуществлением контрольно-надзорных функций.

персонала⁸ центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти распределены примерно поровну и составляют порядка 30% от фонда оплаты труда.

В территориальных органах ФОИВ доля расходов на оплату труда управленческого звена ниже и составляет 15,89% от фонда оплаты труда (17,82% от фонда оплаты труда и фонда материального стимулирования), тогда как доля расходов на оплату труда основного персонала существенно выше и составляет 62,13% от фонда оплаты труда (59,62% от фонда материального стимулирования). При этом, в отличие от ситуации в центральных аппаратах, доля расходов на оплату труда основного персонала в территориальных органах сокращается при учете фонда материального стимулирования. Основными бенефициарами средств фонда материального стимулирования являются служащие управленческого звена (Рис. 2.7).

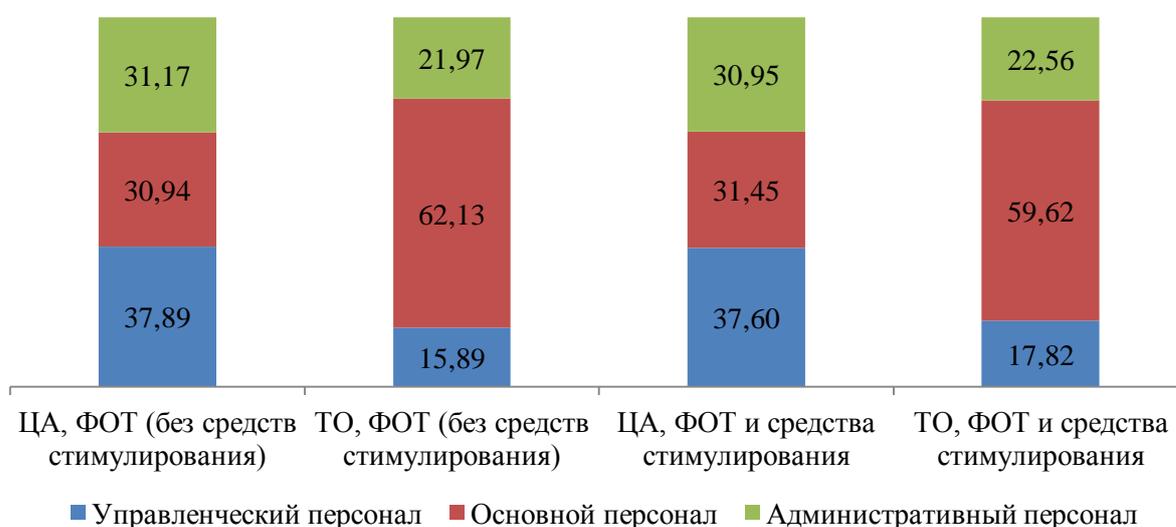


Рисунок 2.7 – Структура расходов на оплату труда федеральных органов исполнительной власти по основным функциональным группам в 2015 г. (в %)

⁸ Под административным персоналом понимаются федеральные государственные гражданские служащие, замещающие должности ниже должности начальника отдела и осуществляющие функции, направленные на обеспечение деятельности федерального органа исполнительной власти в целом. В отдельных ФОИВ административный персонал может одновременно быть задействован и в реализации функций основного персонала (например, в ФНС России служащие подразделений по информатизации и автоматизации, правовому и юридическому обеспечению принимают участие в реализации содержательных мероприятий).

Сводные данные о расходах на оплату труда ФГГС в исследованных
ФОИВ в должностном разрезе приведены в таблице 2.2.

Таблица 2.2 – Сводные данные о расходах на оплату труда федеральных государственных гражданских служащих в исследованных федеральных органах исполнительной власти в должностном разрезе в 2015 г. (млн. руб.)

Наименование должности, функциональной группы должностей	Фонд оплаты труда, млн. руб.		Фонд по премированию за счет ФОТ, млн. руб.		Фонд материального стимулирования*, млн. руб.		Количество служащих, премированных из средств фонда материального стимулирования, ед.	
	центральные аппараты	террит. органы	центральные аппараты	террит. органы	центральные аппараты	террит. органы	центральные аппараты	террит. органы
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Управленческое звено								
Руководитель	171,08	1 499,37	50,27	500,15	68,06	948,10	39	1 777
Заместители руководителя	704,56	2 643,07	131,49	493,31	374,34	2 265,77	304	5 045
Директора департаментов (руководители управлений)	899,58	262,83	200,78	97,02	542,77	58,12	621	333
Заместители директоров департаментов (руководителей управлений)	2 105,15	444,10	423,96	69,05	1 075,89	75,86	1 790	680
Начальники отделов	2 147,74	12 300,38	446,11	1 949,30	1 078,89	6 179,91	2 555	26 846
Штатные советники руководителя органа, заместителей руководителя органа	228,79	100,05	59,19	11,68	134,14	39,63	233	233
2. Исполнительское звено								
2.1. Основной персонал								
Служащие, обеспечивающие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности	4 773,05	66 766,18	1 023,61	8 684,17	2 562,31	23 967,52	8 500	242 018

Продолжение таблицы 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2.2 Административный персонал								
Служащие планово-экономических (сводно-аналитических) подразделений	555,31	2 796,33	152,87	439,83	277,14	1 691,26	1 013	10 489
Служащие подразделений бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной деятельности (аудита)	549,16	4 355,65	119,43	683,19	273,35	1 792,72	1 008	14 685
Служащие подразделений по кадрам и наградам	589,85	2 202,18	139,72	318,81	269,85	749,42	919	6 976
Служащие подразделений секретной части, обеспечения мобилизационной подготовки	493,12	1 066,88	100,16	180,59	228,27	454,25	747	3 361
Служащие контрактной службы (включая организацию НИОКР)	186,34	468,88	43,02	87,79	95,25	187,68	348	1 582
Служащие юридических подразделений	479,30	3 329,06	90,84	534,91	222,16	1 884,11	1 004	12 468
Служащие подразделений по административно-хозяйственной части	296,41	1 839,50	78,39	310,13	117,52	562,70	458	5 704
Служащие подразделения делопроизводства и контроля за исполнением поручений	1 000,28	2 919,04	240,91	443,35	432,76	953,98	1 348	11 201
Служащие, выполняющие функции информационного обеспечения и автоматизации	275,33	3 946,88	76,82	571,86	112,26	1 807,22	458	13 229
Служащие, выполняющие функции пресс-службы и связей с общественностью	199,70	228,77	42,57	45,64	85,94	54,50	273	622
Служащие, выполняющие функции организации международного сотрудничества и протокола	317,57	70,58	68,65	11,66	166,54	9,48	620	85

Продолжение таблицы 2.2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Служащие, выполняющие функции секретарей и помощников руководителей	234,27	413,02	59,70	94,02	122,90	145,22	448	1 555
ВСЕГО	16 206,59	107 652,75	3 548,48	15 526,44	8 240,34	43 827,43	22 686	358 890

Источник: составлено авторами по данным б1 ФОИВ.

** средства материального стимулирования, доводимые Минфином России сверх фонда оплаты труда*

Структура оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих в должностном разрезе наглядно демонстрирует неравномерность источников оплаты труда в зависимости от уровня замещаемой должности. Так доля премиальных выплат и средств фонда материального стимулирования составляют более 50% от общих затрат на оплату труда руководителей, их заместителей, директоров департаментов (руководителей управлений), начальников отделов центральных аппаратов. В то же время для начальников отделов в территориальных органах доля премиальных и стимулирующих выплат уже ниже (49,3% в общих расходах на оплату их труда), для основного персонала территориальных органов – еще ниже (41,5%), относительно низкая доля премирования и стимулирования в расходах на оплату труда отмечается и в отношении служащих некоторых административных подразделений в территориальных органах (подразделений по кадрам и наградам, административно-хозяйственных подразделений, подразделений по международному сотрудничеству, по связям с общественностью).

Наименьшая доля расходов на премии и стимулирующие выплаты отмечается у заместителей руководителей управлений территориальных органов ФОИВ: суммарно премии за счет средств фонда оплаты труда и за счет средств материального стимулирования для данной группы ФГГС составляют 36,3 % (таблица 2.3).

Таблица 2.3 - Структура оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих в должностном разрезе (%)

Наименование должности, функциональной группы должностей	Выплаты из фонда оплаты труда (всего)		В том числе, премирование в рамках ФОТ		Средства фонда материального стимулирования	
	ЦА	ТО	ЦА	ТО	ЦА	ТО
Руководитель	59,1	50,9	17,4	17,0	40,9	49,1
Заместители руководителя	58,2	48,9	10,9	9,1	41,8	51,1
Директора департаментов (руководители управлений)	54,7	62,9	12,2	23,2	45,3	37,1
Заместители директоров департаментов (руководителей управлений)	58,4	75,4	11,8	11,7	41,6	24,6

Продолжение таблицы 2.3

Наименование должности, функциональной группы должностей	Выплаты из фонда оплаты труда (всего)		В том числе, премирование в рамках ФОТ		Средства фонда материального стимулирования	
	ЦА	ТО	ЦА	ТО	ЦА	ТО
Начальники отделов	58,5	60,2	12,1	9,5	41,5	39,8
Штатные советники руководителя органа, заместителей руководителя органа	54,2	66,1	14,0	7,7	45,8	33,9
Служащие, обеспечивающие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности	57,1	67,2	12,2	8,7	42,9	32,8
Служащие планово-экономических (сводно-аналитических) подразделений	56,4	56,8	15,5	8,9	43,6	43,2
Служащие подразделений бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной деятельности (аудита)	58,3	63,8	12,7	10,0	41,7	36,2
Служащие подразделений по кадрам и наградам	59,0	67,3	14,0	9,7	41,0	32,7
Служащие подразделений секретной части, обеспечения мобилизационной подготовки	60,0	62,7	12,2	10,6	40,0	37,3
Служащие контрактной службы (включая организацию НИОКР)	57,4	63,0	13,3	11,8	42,6	37,0
Служащие юридических подразделений	60,5	57,9	11,5	9,3	39,5	42,1
Служащие подразделений по административно-хозяйственной части	60,2	67,8	15,9	11,4	39,8	32,2
Служащие подразделений делопроизводства и контроля за исполнением поручений	59,8	67,6	14,4	10,3	40,2	32,4

Продолжение таблицы 2.3

Наименование должности, функциональной группы должностей	Выплаты из фонда оплаты труда (всего)		В том числе, премирование в рамках ФОТ		Средства фонда материального стимулирования	
	ЦА	ТО	ЦА	ТО	ЦА	ТО
Служащие, выполняющие функции информационного обеспечения и автоматизации	59,3	62,4	16,5	9,0	40,7	37,6
Служащие, выполняющие функции пресс-службы и связей с общественностью	60,8	69,6	13,0	13,9	39,2	30,4
Служащие, выполняющие функции организации международного сотрудничества и протокола	57,5	77,0	12,4	12,7	42,5	23,0
Служащие, выполняющие функции секретарей и помощников руководителей	56,2	63,3	14,3	14,4	43,8	36,7
Всего	57,9	64,5	12,7	9,3	42,1	35,5

Неравномерность распределения фонда материального стимулирования в разрезе должностей ФГГС обуславливает и различия в уровне средней заработной платы в должностном разрезе.

Так наибольший уровень среднемесячной оплаты труда в исследованных ФОИВ отмечается в центральных аппаратах у руководителей (387,0 тыс. руб. в месяц⁹), заместителей руководителей (322,8 тыс. руб. в месяц), директоров департаментов и руководителей управлений (214,1 тыс. руб. в месяц), заместителей директоров департаментов (руководителей управлений) (159,8 тыс. руб. в месяц).

Наименее оплачиваемыми сотрудниками в центральных аппаратах федеральных органов исполнительной власти являются служащие юридических подразделений (61,4 тыс. руб. в месяц), служащие, выполняющие функции организации международного сотрудничества и протокола (65 тыс. руб. в месяц), служащие планово-экономических (сводно-

⁹ Здесь и далее данные рассчитаны на основе информации, представленной 61 ФОИВ. Данные учитывают как выплаты в рамках ФОТ, так и средства материального стимулирования. Данные приведены без учета начислений на заработную плату.

аналитических) подразделений (68,8 тыс. руб. в месяц). Наиболее высокооплачиваемыми служащими исполнительского звена в центральных аппаратах ФОИВ являются служащие, выполняющие функции пресс-службы и связей с общественностью (84,3 тыс. руб. в месяц) и служащие подразделений секретной части, обеспечения мобилизационной подготовки (82,4 тыс. руб. в месяц).

В территориальных органах ФОИВ средняя заработная плата существенно ниже: так руководитель территориального органа в среднем получает меньше, чем начальник отдела в центральном аппарате ФОИВ. Как и в центральных аппаратах, уровень заработной платы управленческого звена в территориальных органах выше, чем исполнительского звена. Примечательно, что среди низкооплачиваемых групп исполнительского звена в территориальных органах есть и служащие, осуществляющие содержательные мероприятия государственных программ и непрограммных направлений деятельности (их средняя заработная плата составляет 30,7 тыс. руб.). Ниже уровень заработной платы только у служащих подразделений делопроизводства и контроля за исполнением поручений (27,8 тыс. руб.). Между тем, служащие отдельных административных подразделений получают существенно более высокую заработную плату (например, служащие, выполняющие функции по международному сотрудничеству, служащие юридических подразделений и др.).

В целом, разрыв в средней заработной плате наиболее высоко и наиболее низко оплачиваемых федеральных государственных гражданских служащих в центральных аппаратах ФОИВ составляет 6 раз, в территориальных органах – 4,2 раза. По сравнению с результатами аналогичного исследования, проведенного в 2014 г., данный разрыв сократился (Таблица 2.4).

Таблица 2.4 – Оценка средней заработной платы по должностной структуре федеральных государственных гражданских служащих, тыс. руб.

Наименование должности, группы должностей	Центральный аппарат	Территориальные органы
Руководитель	387,0	115,8
Заместители руководителя	322,8	85,7
Директора департаментов (руководители управлений)	214,1	86,4
Заместители директоров департаментов (руководителей управлений)	159,8	62,2
Начальники отделов	118,8	59,0
Штатные советники руководителя органа, заместителей руководителя органа	137,8	45,4
Служащие, обеспечивающие реализацию содержательных мероприятий государственных программ и непрограммных направлений деятельности	75,9	30,7
Служащие планово-экономических (сводно-аналитических) подразделений	68,8	35,2
Служащие подразделений бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной деятельности (аудита)	75,4	34,6
Служащие подразделений по кадрам и наградам	78,6	35,6
Служащие подразделений секретной части, обеспечения мобилизационной подготовки	82,4	37,6
Служащие контрактной службы (включая организацию НИОКР)	71,1	34,3
Служащие юридических подразделений	61,4	35,6
Служащие подразделений по административно-хозяйственной части	71,8	35,1
Служащие подразделения делопроизводства и контроля за исполнением поручений	81,1	27,8
Служащие, выполняющие функции информационного обеспечения и автоматизации	70,4	34,8
Служащие, выполняющие функции пресс-службы и связей с общественностью	84,3	32,5

Продолжение таблицы 2.4

Наименование должности, группы должностей	Центральный аппарат	Территориальные органы
Служащие, выполняющие функции организации международного сотрудничества и протокола	65,0	50,9
Служащие, выполняющие функции секретарей и помощников руководителей	74,5	32,4
В среднем по исследованным ФОИВ	93,4	34,7
Разрыв между минимальным и максимальным уровнем, раз	6,0	4,2

В целом, по результатам анализа, следует отметить, что средства дополнительно выделяемого материального стимулирования играют существенную роль в оплате труда федеральных государственных гражданских служащих. В то же время, распределение данных средств не увязано с результативностью профессиональной служебной деятельности. В перспективе целесообразно провести реформу системы оплаты труда, повысить долю «базовой части» оплаты труда ФГГС и обеспечить реальную привязку переменной части оплаты труда к результативности деятельности государственных гражданских служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях ужесточения бюджетных ограничений, с одной стороны, и необходимости достижения ожидаемых результатов, закрепленных в документах стратегического планирования (государственных программах, планах деятельности федеральных органов исполнительной власти), приоритетных проектах – с другой, вопрос увязки кадровой политики с результатами деятельности органа власти становится все более актуальным.

Представленный в настоящем докладе анализ показывает, что выявленные в рамках исследований прошлых лет проблемы, связанные с должностной и функциональной структурой гражданской службы, непрозрачной системой оплаты труда сохраняют свое значение. Проведенное исследование показывает, что внедрение программно-целевых методов управления в федеральных органах исполнительной власти пока мало интегрировано в процесс планирования кадровых потребностей, а распределение фонда материального стимулирования не направлено на поощрение достижения наилучших результатов. Высокий уровень различий в кадровых ресурсах для исполнения государственных программ создает дополнительные, управленческие риски недостижения результатов программ, в наименьшей степени обеспеченных кадрами для их реализации.

Для преодоления выявленных проблем необходима реализация системных мер, направленных на внедрение принципов стратегического управления кадрами и оплаты труда по результатам в системе гражданской службы. Реализация этих мер должна сопровождаться одновременным повышением гарантированного уровня оплаты труда гражданских служащих до показателей, сопоставимых с частным сектором, а также реформой должностной структуры федеральных органов исполнительной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Барабашев А.Г. Риски реформирования государственной службы России, или почему так трудно реформировать государственный аппарат России / А.Г. Барабашев, Т.В. Зайцева, М.А. Краснов, А.В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2007. - № 2-3. - С. 91–124.

2 Барабашев А.Г. Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России / А.Г. Барабашев, А.А. Киндрась // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 2. – С. 7-27.

3 Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект: монография / И.Н. Барциц. - М.: Формула права, 2008. – 508 с.

4 Барабашев А.Г. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы / А.Г. Барабашев, А.В. Клименко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. - № 3. - С. 36–72

5 Слатинов В.Б. Разработка перспективной траектории реформирования государственной гражданской службы в России: возможности и ограничения // Образование и общество. – 2013. – № 80. – С. 8-13

6 Указ Президента РФ от 11.08.2016 N 403 "Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы / ИПС КонсультантПлюс

7 Распоряжение Правительства РФ от 12.09.2016 N 1919-р / ИПС КонсультантПлюс

8 Электронный ресурс: Официальный сайт Минфина России: URL: <http://minfin.ru/ru/om/PlanReport/index.php> (дата обращения: 12.05.2016)

9 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В., Татарина Л.Н., Масленникова Е.В. Практика и перспективы развития мер

материального стимулирования государственных гражданских служащих. М. – Дело, 2016. – 224 с.

10 Указ Президента РФ от 02.08.2012 N 1100 (ред. от 31.12.2014) "О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации" / ИПС КонсультантПлюс

11 Указ Президента РФ от 30 сентября 2013 г. № 742 «О денежном вознаграждении лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации» / ИПС КонсультантПлюс

12 Указ Президента РФ от 05.03.2015 N 111 (ред. от 02.12.2015) "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих Администрации Президента Российской Федерации"/ ИПС КонсультантПлюс

13 Указ Президента РФ от 05.03.2015 N 113 (ред. от 02.12.2015) "О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих Аппарата Правительства Российской Федерации"/ ИПС КонсультантПлюс

14 Федеральный закон от 06.04.2015 N 68-ФЗ (ред. от 14.12.2015) "О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона "О приостановлении действия части 11 статьи 50 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"

15 Электронный ресурс: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 21.02.2016)