

4. Пахомова Н.В. Регулирование сделок слияний и поглощений в США и ЕС: экономико-правовые рамки, современные тенденции, уроки для России // Вестник С.-Петерб. гос. ун-та. Сер. 5. Экономика. 2010. — Вып. 4. — с. 62–75.
5. <http://naiz.org/upload/iblock/dde/dde09907a174160edaecfe511d17996f.pdf>. (дата обращения — 06.05.2014).
6. Некрасова Е.А. Инновационный фактор при принятии решений по сделкам экономической концентрации // <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4648> (дата обращения — 02.06.2014).
7. Davis P. Garces E. Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis. Princeton University Press. USA. 2010, 588 pp.
8. Elzinger K., Hogarty T. The problem of geographic market delineation revisited: the case of coal. 1978. Antitrust Bulletin 23, p.1–18;
9. Gomellini M. «Innovation and competition: a survey»// <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/innovation-in-Italy/Gomellini.pdf> (дата обращения — 28.06.2014)

¹ Более подробно данный вопрос рассмотрен в статье «Инновационный фактор при принятии решений по сделкам экономической концентрации» [6].

² См., например, дело № HBS 5-799-078 British Sky Broadcasting vs Sky Television

³ Аналитический обзор данных моделей представлен в работе Gomellini M. «Innovation and competition: a survey» [10].

⁴ Здесь наиболее эффективным является использование опыта Европейского союза, как более соответствующего отечественной практике.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.А. Асланов

аспирант кафедры менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна
mail@marataslanov.ru

Проблема совершенствования государственного управления является одним из самых приоритетных аспектов социально-экономического развития России. В статье поставлена задача по выявлению новейших тенденций, характерных для современного этапа развития кадров в системе государственного управления страны. Автор проанализировал многочисленные статистические данные о динамике объемов и структуры действующего персонала государственной гражданской службы, выявил имеющиеся тенденции и выдвинул ряд предложений по совершенствованию кадровой работы в органах государственного управления.

Ключевые слова: государственная служба, управление персоналом, персонал государственной гражданской службы, кадровые технологии

УДК 342.5 ББК У24(2)0-21

Социально-экономическое развитие Российской Федерации в последние годы требует все более эффективного использования государственных рычагов экономического роста. Такого рода требования могут быть сформулированы и реализованы только в рамках высокопрофессиональной деятельности персонала в органах государственного управления. В силу этого важное теоретическое и практическое значение приобретают исследования, направленные на анализ тех или иных аспектов формирования и использования кадров государственной гражданской службы. Исследования по данной тематике достаточно хорошо представлены в новейшей литературе [1], [2], [3], [4], однако при специальном анализе можно обнаружить недостаточно изученные вопросы. Одним из таких

вопросов является исследование новейших тенденций в развитии кадрового состава государственной гражданской службы в России. Понятно, что указанные тенденции могут быть выявлены только на основе экономико-статистического анализа всех имеющихся данных. Такие данные могут быть получены несколькими путями:

Во-первых, это материалы отчетности, регулярно публикуемые Федеральной службой государственной статистики;

Во-вторых, это цифровые данные, представляемые органами государственной власти в своих интернет-ресурсах;

В-третьих, это материалы социологических исследований, проводимых как специализированными организациями (ВЦИОМ, Левада-центр, Фонд общественное мнение и т.д.),

Таблица 1

Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления РФ по уровням управления (2008–2012 гг., тыс. чел.)

	2008	2009	2010	2011	2012
В государственных органах, органах МСУ и избирательных комиссиях муниципальных образований РФ — всего*	1670,8	1674,8	1648,4	1603,7	1572,2
в том числе:					
в федеральных государственных органах	854,7	878,0	868,8	835,9	813,3
в государственных органах субъектов РФ	291,8	283,6	272,6	265,9	262,1
в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований	524,3	513,1	507,0	501,9	496,7
В расчете на 10000 чел. постоянного населения РФ	117,7	118,0	115,4	112,2	109,7

Источник: [5]

* В общую численность работников в соответствии со штатным расписанием, кроме государственных гражданских служащих, включаются работники, замещавшие 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.

так и высшими учебными заведениями (например, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Государственный университет управления, Высшая школа экономики и т.д.).

Общее представление о численности рассматриваемых нами контингентов дают цифры таблицы 1, из которых видно, что к концу 2012 г. в государственных органах, органах МСУ и избирательных комиссиях муниципальных образований РФ общая численность персонала составляла свыше 1570 тыс. чел., при этом за период 2008–2012 гг. она упала на 98,6 тыс. чел. или на 5,9% по сравнению с базовым 2008 годом. Если провести вычисления в расчете на 10 000 чел. постоянного населения страны, то в целом по РФ эта величина составит 109,7 служащих на конец 2012 года.

Обработка данных на конец 2012 г. показывает, что из общей численности рассматриваемых нами контингентов 51,7% приходится на персонал федеральных государственных органов, 16,7% — на работников государственных органов субъектов Российской Федерации и 31,6% — на занятых в органах МСУ и избирательных комиссиях муниципальных образований.

При рассмотрении цифр, представленных в таблице 1, неизбежно возникает вопрос о том, следует ли считать избыточной фактическую численность персонала в органах власти Российской Федерации. Возможный вариант ответа на него можно получить при межстрановом сравнении относительной численности соответствующих контингентов. В частности, новейшие результаты такого рода сопоставлений для контингента работников федеральных органов исполнительной власти представлены в таблице 2.

Таблица 2

Численность работников федеральных органов исполнительной власти в некоторых странах (на конец года) [6]

Страны	Годы	Всего, тыс. человек	На 10000 человек населения
Россия	2012	612,1	43
Соединенное Королевство (Великобритания)	2012	401,1	63
США	2011	2144,1	69

Источник: [6].

Из материалов таблицы 2 видно, что Россия отнюдь не является излишне «забюрократизированной» страной, отставая на 30–40% от соответствующих удельных показателей США и Великобритании.

Имея представление об общей численности работников в государственных органах и органах местного самоуправления, обратимся далее к более подробному анализу ситуации в непосредственно интересующих нас контингентах государственных гражданских служащих.

Если сначала рассматривать ситуацию **на федеральном уровне**, то численность работников, замещающих должности государственной гражданской службы в федеральных государственных органах, на конец декабря 2012 г. составила 38,6 тыс. человек, или 79,8% от численности персонала в этих органах. При этом штаты должностей гражданской службы в 2012 г. были укомплектованы на 82,0%, а в 2011 г. — 80,1% (см. таблицу 3).

Таблица 3

Данные по должностям государственных гражданских служащих в федеральных государственных органах за 2012 г.

	Численность на конец периода		Укомплектованность должностей, %
	тыс. человек	в % от общей численности работников	
В федеральных государственных органах	38,6	79,8	82,0
из них в органах:			
законодательной власти	2,8	73,1	91,5
исполнительной власти	30,4	83,0	81,7
судебной власти и прокуратуры	2,3	48,2	81,1
других государственных органах	1,5	95,5	92,3

Источник: [7].

Анализируя таблицу 3, следует обратить внимание на то, что 18,0% должностей государственных гражданских служащих федерального уровня не были укомплектованы на конец 2012 г. При этом органы исполнительной власти (федеральные министерства и ведомства), имея наибольшие контингенты (30,4 тыс. чел.), показывают еще худший результат — 18,3%. Простейший расчет показывает, что для полного укомплектования, например, органов исполнительной власти на федеральном уровне требуется принять в них на работу 6,8 тыс. чел.

Данные по должностям государственных и муниципальных служащих применительно к **региональному и местному уровням** управления представлены в таблице 4.

В материалах, приведенных в таблице 4, следует отметить ряд важных моментов:

Во-первых, согласно официальной статистике, в органах государственной власти России на региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов РФ) в 2012 г. замещали должности государственной гражданской службы 726,8 тыс. человек, или 70,8% от общей численности работников, занятых в этих органах. Соответственно,

Таблица 4

Данные по должностям государственных гражданских и муниципальных служащих в регионах РФ на конец 2012 года [7]

	Всего	Из них в органах		
		законодательной власти	исполнительной власти	судебной власти и прокуратуры
Замещали должности гражданской службы (тыс. человек)	726,8	7,8	610,0	100,2
укомплектованность, в %	90,7	94,1	89,8	95,9
в том числе:				
в федеральных государственных органах (тыс. человек)	518,6	—	432,3	85,7
укомплектованность, в %	89,3	—	88,2	95,6
в государственных органах субъектов Российской Федерации (тыс. человек)	208,2	7,8	177,6	14,5
укомплектованность, в %	94,4	94,1	94,1	97,6
Замещали должности муниципальной службы (тыс. человек)	334,5	9,0	321,7	—
укомплектованность, в %	96,2	92,0	96,3	—

Источник: [7].

на должностях муниципальной службы было занято 334,5 тыс. человек, или 67,3% от общей численности занятых в органах МСУ и избирательных комиссиях муниципальных образований [7];

Во-вторых, численность должностей государственных гражданских и муниципальных служащих почти в 19 раз превышает аналогичные контингенты на федеральном уровне управления;

В-третьих, так же, как и в центре, основная доля соответствующего персонала (почти 84%) приходится на исполнительную власть, при этом укомплектованность последней кадрами (89,8%) минимальна по сравнению с другими ветвями власти;

В-четвертых, укомплектованность кадрами повышается при переходе с высших уровней управления к низшим. Так, укомплектованность учреждений, относящихся к федеральным органам, составляет 89,3%, тогда как наиболее благополучная ситуация характерна для муниципального уровня управления, где она составляет в среднем более 96 процентов.

На следующем шаге нашего анализа необходимо перейти от общих данных к частным показателям, характеризующим структуру кадров в органах управления. Если ограничиться только федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации, то соответствующие данные представлены в таблицах 5–8.

Рассматривая, например, структуру кадров государственной гражданской службы на указанных двух уровнях, отметим, что свыше 70% от общей их численности приходится на женщин (см. таблицу 5). При этом средний возраст персонала колеблется от 38 лет до 41 года, составляя в целом по всему контингенту 39 лет. К сожалению, показатели среднего возраста в некоторых случаях могут скрывать достаточно тревожные тенденции. Так, по данным Росстата, из почти 790 тысяч государственных гражданских служащих в регионах находятся на пороге пенсии около 230 тысяч человек [8].

Одной из важнейших качественных характеристик персонала государственной гражданской службы является его состав по стажу работы в указанной структуре, который во многом определяет уровень квалификации данного контингента. Соответствующие данные представлены в таблице 6.

Рассматривая таблицу 6, отметим, что как в федеральных государственных органах, так и в государственных органах субъектов Федерации доминирующее положение (около 25% от общей численности) занимает группа со стажем гражданской службы от 5 до 10 лет. Группа наиболее опытных работников с самым высоким стажем свыше 25 лет на всех уровнях не превышает 10%, тогда как наименее квалифицированный контингент со стажем до 1 года составляет около 7% на всех уровнях. Соответствующие расчеты по таблице 6 показывают, что средний стаж гражданской службы по всем контингентам составляет 10,6 лет.

Еще одной важной характеристикой уровня квалификации кадров на государственной гражданской службе следует считать уровень образования соответствующих контингентов (см. таблицу 7).

Обратим внимание на некоторые особенности данных из таблицы 7:

1) Уровень образованности персонала, занятого на государственных должностях и должностях государственной службы, следует признать достаточно высоким, т.к. 98,6% его численности составляют лица с высшим и средним профессиональным образованием (в т.ч. 90,6% — с высшим образованием);

2) Качественный состав контингента с высшим профессиональным образованием отличается тем, что 11,5% имели два и более высших образования, а 1,7% имели ученые степени кандидата и доктора наук (соответственно, 11885 чел. и 1086 чел.);

Таблица 5

Состав кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по полу на 1 октября 2011 года

	Всего работников, человек	в том числе		В % от общей численности		Ср. возраст лет
		мужчины	женщины	мужчины	женщины	
Все государственные должности и должности гражданской службы	827503	237645	589858	28,7	71,3	39
в федеральных государственных органах всего	605858	173494	432364	28,6	71,4	38
в государственных органах субъектов РФ	221645	64151	157494	28,9	71,1	41

Источник: [5].

Таблица 6

Состав кадров государственной службы Российской Федерации по стажу гражданской службы на 1 октября 2011 года (в %)

	Имели стаж гражданской службы					
	до 1 года	от 1 года до 5 лет	от 5 до 10 лет	от 10 до 15 лет	от 15 до 25 лет	25 лет и свыше
Все государственные должности и должности гражданской службы	7,2	22,7	25,2	14,8	20,7	9,3
в федеральных государственных органах	7,2	23,1	25,5	13,8	20,9	9,5
в государственных органах субъектов Российской Федерации	7,3	21,7	24,5	17,6	20,3	8,6

Источник: [5].

Таблица 7

Состав кадров государственной гражданской службы Российской Федерации по образованию на 1 октября 2011 года

	Имели проф. образование		Не имели проф. образования	Справочно: из числа лиц с высшим проф. образованием имели			
	высшее	среднее		2 и более высших образования	послевузовское образование	ученую степень	
						кандидата наук	доктора наук
Все государственные должности и должности гражд. службы, в %	90,6	8,0	1,4	11,5	1,5	1,6	0,1

Источник: [5].

Состав кадров государственной гражданской службы РФ по укрупненным группам специальностей базового высшего профессионального образования на 1 октября 2011 года

	гуманитарные и социальные науки	из них по направлениям подготовки		экономика и управление	из него по специальностям		прочие
		юриспруденция	международные отношения		государственное и муниципальное управление	управление персоналом	
Все государственные должности и должности гражданской службы, в %	35,1	31,4	0,3	35,9	4,1	0,7	29,2
В федеральных государственных органах, всего, в %	37,4	34,3	0,3	37,2	3,2	0,7	11,8
на федеральном уровне, в %	33,8	22,1	4,0	30,2	4,3	1,1	36,0
на региональном уровне, в %	37,6	35,2	0,1	37,8	3,1	0,6	24,6
в государственных органах субъектов РФ, в %	29,3	24,0	0,2	32,4	6,5	0,9	38,2

Источник: [5].

3) Всего 1,4% рассматриваемого контингента не имели профессионального образования, что делает соответствующую проблему малозначимой в плане качества деятельности органов власти.

При дальнейшем изучении вопроса об уровне подготовки кадров следует обратить внимание на состав тех специальностей, по которым получил базовое высшее профессиональное образование действующий в настоящее время персонал государственной гражданской службы (см. таблицу 8).

Данные из таблицы 8 представляют большой интерес в рамках задач нашего исследования. Так, одним из самых значимых фактов является то, что подготовку непосредственно по специальностям государственного и муниципального управления, а также управления персоналом прошли, как правило, не более 4-5% от всего состава кадров государственной гражданской службы. Если в данную группу добавить и тех, кто имеет высшее юридическое образование, а также лиц, получивших специальности по экономике и управлению, то в целом можно считать, что около 70% рассматриваемых нами контингентов имеют подготовку, примерно соответствующую нынешнему профилю их деятельности. В то же время, обращает на себя внимание тот факт, что более трети всех занятых в федеральных государственных органах на федеральном уровне и в государственных органах субъектов Федерации имеют «прочие» специальности, по-видимому, не относящиеся к фактическому профилю деятельности. В общей численности кадров государственной гражданской службы такие лица занимают 29,2 процента от соответствующих контингентов, что нельзя признать удовлетворительным.

С вопросами укомплектованности и квалификации персонала государственной гражданской службы тесно сопрягается проблема оплаты труда в соответствующих учреждениях (см. таблицу 9).

Таблица 9

Оплата труда гражданских служащих федеральных государственных органов в январе-сентябре 2013 года

	Среднемесячная заработная плата (без выплат социального характера)	
	тыс. руб.	в % к соответствующему периоду предыдущего года
В федеральных государственных органах	81,6	134,7
из них в органах:		
законодательной власти	88,6	136,1
исполнительной власти	74,5	130,9
судебной власти и прокуратуры	74,3	142,6

Источник: [9].

Так, по имеющимся новейшим данным, приведенным в таблице 9, среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах в январе-сентябре 2013 года составила 81,6 тыс. рублей (134,7% к январю-сентябрю 2012 г.). При этом наиболее низкий уровень оплаты труда (около 75 тыс. руб. в месяц) наблюдался в органах исполнительной власти, а также судебной власти и прокуратуры [9].

Приведенные выше статистические данные о кадровом потенциале персонала государственной гражданской службы в Российской Федерации могут быть существенно дополнены материалами соответствующих социологических исследований среди указанного контингента. Такого рода исследования регулярно предпринимаются как на федеральном, так и на региональном уровнях. В качестве одного из новейших примеров приведем цифры обследования, проведенного в Липецкой области, где в соответствии с областной целевой программой «Совершенствование государственной гражданской службы Липецкой области (2009-2013 годы)» был проведен социологический опрос 977 чел. государственных гражданских служащих исполнительной власти [10]. В соответствии с данными, представленными Управлением государственной службы и кадровой работы администрации Липецкой области, респонденты характеризуются тем, что:

- свыше 72% из них отметили, что уровень их квалификации соответствует требованиям к занимаемой должности, тогда как 21% указали, что у них уровень квалификации выше, и только 1% служащих отметили, что их уровень квалификации ниже, чем это необходимо для их деятельности;

- по мнению респондентов лишь две трети их сослуживцев могут считаться профессионалами, а остальные позиционируются либо как специалисты среднего уровня (так отмечают 22% респондентов), либо просто имитируют бурную деятельность (7%), либо вообще не соответствуют занимаемой ими должности (4%);

- 29% респондентов считают, что у них не существует недостатка знаний ни в одной области для исполнения их обязанностей, 26% опрошенных отметили наличие недостатка знаний в области права, 21% — в области информатики, 11% — в области психологии, 9% — в области экономики и только 3% — в области управления персоналом;

- треть от общего числа опрошенных считает, что для повышения эффективности их деятельности необходимо повышение уровня зарплаты, тогда как 27% обращают внимание на четкое распределение ответственности и, соответственно, 20% — внедрения инновационных технологий управления в их деятельность;

- две трети респондентов ни разу не направляли вышестоящему руководству предложения по совершенствованию деятельности органа управления, в котором они замещают те или иные должности;

- можно выделить факторы, которые больше всего препятствуют развитию высококвалифицированного персонала Это: а)

протекционизм при отборе кадров (22% респондентов); б) частые реорганизации (23%); в) низкая по сравнению с бизнесом заработная плата (14%). При этом, четверть от общего числа респондентов затруднились с ответом на данный вопрос;

— 50% от численности опрошенных готовы к большей нагрузке при соответствующем росте заработной платы;

— 19% опрошенных оценивают сложившуюся ситуацию в коллективах от напряжённой до невыносимой;

— 15% респондентов не удовлетворены замещаемой должностью, но только 3% ориентированы на поиск другой работы [10].

Таким образом, статистические данные и материалы социологических опросов дают достаточно детальную характеристику контингентов, функционирующих в органах государственного управления. К началу 2013 г. органы государственного и муниципального управления предоставляли рабочие места для почти 1,6 млн человек, при этом большая часть указанного контингента сосредоточена на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Удельная численность работников государственного управления (в расчете на 10 000 чел.

населения) на 30–40% ниже, чем в развитых странах Запада. Примерный портрет среднестатистического государственного гражданского служащего выглядит следующим образом: это женщина среднего возраста, проработавшая в органах власти 10–11 лет, получившая высшее образование, в основном, соответствующее исполняемым ею функциям (юрист, экономист, менеджер и т.п.), имеющая среднемесячную заработную плату 75–82 тыс. руб. (федеральный уровень, сентябрь 2013 г.). При этом, по данным опросов, только 10% государственных гражданских служащих высоко оценивают уровень получаемого ими вознаграждения, тогда как 42% считают свои доходы низкими или очень низкими [8]. Последнее обстоятельство становится понятным, если учесть, что, например, оплата труда ключевых специалистов даже в федеральных государственных органах может отличаться от сопоставимых позиций в бизнесе в 8 раз [8]. На основании проведенного анализа можно утверждать, что неукомплектованность кадрами, недостаточный уровень оплаты труда, внедрение инновационных технологий управления являются одними из самых приоритетных задач в развитии системы государственного управления в России.

Литература

1. Магомедов К.О. Социология государственной службы : учебное пособие / К.О. Магомедов; Рос.акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. — М.: Изд-во РАГС, 2010. — 345 с.
2. Малышева О.Л. Технология управления развитием персонала: учебно-методическое пособие. — Казань: Бриг, 2013. — 147 с.
3. Сулакшин С.С., Багдасарян В.Э., Колесник И.Ю. Государственное управление в России и труд: оплата, мотивация, производительность / Центр пробл. анализа и гос.-упр. проектирования. — М.: Научный эксперт, 2010. — 246 с.
4. Турчинов А.И., Магомедов К.О., Кононенко Т.А. Социологический анализ проблем кадровой политики и управления персоналом в российских организациях: монография. — М.: МАКС Пресс, 2011. — 299 с.
5. Государство, общественные организации. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/chisl_vetv.xls (дата обращения: 12.12.2013).
6. Российский статистический ежегодник — 2013 год. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 23.01.2014).
7. О численности государственных гражданских служащих за 2012 год. URL: <http://rezerv.gov.ru/GovService.aspx?id=905&t=33> (дата обращения: 12.12.2013).
8. Елков О. Экзамен для чиновников. URL: <http://www.tass-press.ru/c120/276347.html> (дата обращения: 22.01.2014).
9. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов в январе-сентябре 2013 года. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/plat26.htm (дата обращения: 12.12.2013).
10. Управление государственной службы и кадровой работы. URL: <http://gosservice.region48.ru/pages/?act=Statistics&sub=04> (дата обращения: 22.01.2014).