

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования  
**«Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»**

**Институт государственного управления и предпринимательства  
Кафедра социологии и технологий государственного и муниципального управления**

**Акшенцева Ольга Александровна**

**НОРМИРОВАНИЕ ТРУДА  
НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ  
СЛУЖБЕ: ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И  
ВНЕДРЕНИЯ**

38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»  
«Технологии государственного администрирования»

**Диссертация на соискание академической степени магистра**

Магистрант

\_\_\_\_\_

Научный руководитель

\_\_\_\_\_ д.п.н., профессор Резер Т.М.

Руководитель программы

\_\_\_\_\_ к.с.н., доцент Воронина Л.И.

Нормоконтроль пройден:

Екатеринбург  
2018

## **РЕФЕРАТ**

Структура диссертационного исследования подчинена единству целей и задач работы и определяется необходимостью последовательного изложения материала, она включает в себя введение, две главы, объединяющие в себе шесть параграфов, заключение, список использованных источников.

Объектом диссертационного исследования выступили государственные гражданские служащие Российской Федерации как субъекты профессионально-служебных отношений.

Предметом исследования – нормирование труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования – исследовать современные подходы и направления развития нормирования труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

В первой главе обосновываются теоретические и нормативно-правовые основы нормирования труда на государственной гражданской службе, а именно: понятие, сущность, социальная значимость нормирования труда, необходимость выработки новых подходов к нормированию труда в системе государственной гражданской службы и правовое регулирование нормирования труда на государственной гражданской службе.

Во второй главе раскрываются направления совершенствования нормирования труда государственных гражданских служащих на примере Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области, основные проблемы нормирования труда государственных гражданских служащих и пути их решения.

Объем работы составляет 95 страниц. Всего при описании материала в работе представлено 12 рисунков и 4 таблицы.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ	11
1.1 Нормирование труда: понятие, сущность, социальная значимость	11
1.2 Необходимость выработки новых подходов к нормированию труда в системе государственной гражданской службы	22
1.3 Правовое регулирование нормирования труда на государственной гражданской службе: современное состояние и перспективы развития	40
ГЛАВА 2 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ	51
2.1 Организационно-функциональные основы деятельности Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области	51
2.2 Особенности нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области	64
2.3 Проблемы нормирования труда государственных гражданских служащих и направления их решения	73
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	82
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	88

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность работы** определяется следующим. На сегодняшний день в нашей стране как в научных исследованиях, так и в публикациях средств массовой информации уделяется пристальное внимание вопросам повышения эффективности функционирования органов государственной власти всех уровней и поиску путей организационного совершенствования процесса исполнения служебных обязанностей различными категориями государственных гражданских служащих.

Необходимость ведения научных исследований в этой области определяется тем, что неэффективное функционирование существующих в России государственно-властных систем подрывает доверие граждан к органам государственной власти и проводимой ими политике, становится одной из причин формирования негативного отношения со стороны общества к государственным служащим. Все это, как указывает Н. Н. Клищ, «ухудшает деловой климат в России, отрицательно сказывается при взаимодействии государства и общества, замедляет развитие эффективных государственных институтов»<sup>1</sup>.

В последние годы в нашей стране в целях изменения ситуации был принят значительный объем нормативных правовых актов, нацеленных на совершенствование процедур организации и проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих как внутри отдельных ведомств, так и в сфере межведомственного взаимодействия. Большое значение, в частности, имела разработка различных регламентов, как внутриведомственных, так и межведомственных. В частности, серьезную роль сыграло принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 30 «О Типовом

---

<sup>1</sup> Клищ Н. Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих: автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Клищ Николай Николаевич. – Москва, 2006. – С. 3.

регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>, а также внедрение в деятельность органов государственной власти и управления нового типа регламентирующих документов – административных регламентов. Однако на сегодняшний день принятые процедуры проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, и в том числе – процедуры разработки административных регламентов деятельности органов власти, нуждаются в уточнении и корректировке их методологии. Существующая методология не всегда опирается на точные расчетные основания, и, как следствие, процедурные моменты, определяющие порядок осуществления профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, не всегда являются оптимальными. На сегодняшний день представляется важным включить в существующую методологию проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих принципы научного нормирования, так как именно нормирование позволяет дать твердую основу для обоснования длительности различных административных процессов и процедур, последовательности их выполнения, оптимизировать взаимодействие субъектов и прочее.

Вопрос о том, в каких видах и формах нормирование должно сегодня использоваться в деятельности органов государственной власти и регулировании труда государственных служащих, неоднократно вызывал дискуссии в научной среде.

При этом не раз обращалось внимание на то, что государственная гражданская служба обладает целым рядом особенностей, что не позволяет использовать в данной сфере традиционные нормы и стандарты труда, характерные для других областей общественного производства, и требует выработки собственных, уникальных норм, которые бы в полной мере

---

<sup>1</sup> О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 19.01.2005 № 30 (ред. от 27.08.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – №4. – С. 305.

отражали все основные особенности труда госслужащих (административные, формально-логические и эвристические). Это в свою очередь ориентирует на поиск инновационных подходов к разработке норм труда государственных гражданских служащих, так как и методологии нормирования, используемые в прочих отраслях, зачастую неприменимы в сфере государственного управления. В частности, при выработке норм профессиональной служебной деятельности весьма ограниченно может использоваться метод аналогии, поскольку многие административные процессы уникальны и не имеют аналогов в других сферах.

**Степень разработанности проблемы.** В настоящее время можно констатировать, что проблема нормирования труда государственных гражданских служащих в России находится в начальной стадии разработки. Углубленно данной проблемой занимается лишь несколько отечественных исследователей, в частности, И. Б. Омельченко. Согласно ее мнению, использование действующих в настоящее время методологических подходов к нормированию труда в системе государственной гражданской службы не позволяет «в должной мере раскрыть и использовать человеческий потенциал» работников органов власти и управления<sup>1</sup>, и в этой связи проблема нуждается в углубленной проработке. И. Б. Омельченко<sup>2</sup> была предложена собственная методика нормирования труда государственных служащих, однако она ориентирована на весьма узкий аспект, а именно – на нормирование численности персонала органов государственной власти, при этом автор постарался учесть своеобразие административного (управленческого) характера их труда. Однако при этом в расчетных показателях не были учтены такие трудно поддающиеся нормированию виды труда служащих, как формально-логический и эвристический труд.

К выработке современных подходов к нормированию труда в последние годы обращаются также исследователи РАНГХиГС -

---

<sup>1</sup> Омельченко И. Б. Нетрадиционный метод нормирования численности управленческого персонала // Кадры предприятия. – 2004. – № 4. – С.30.

<sup>2</sup> Там же. С. 30

О. В. Александров, Е. И. Добролюбова, Е. В. Киселева, М. А. Логунов, А. М. Рудко, И. Б. Шебураков, В. Н. Южаков<sup>1</sup>. Ими был, в частности, предложен свой вариант методики нормирования труда государственных служащих в рамках разработки государственного задания РАНХиГС. Однако, как и И. Б. Омельченко, они сосредоточили свое внимание также на очень узком вопросе – о нормах и нормативах формирования штатов органов государственной власти. Ими был предложен ряд новых методических подходов в этом направлении, в результате которых были внесены новации в методологию нормирования труда в органах государственной власти и управления. Однако всестороннего развития методологии нормирования труда госслужащих здесь также не было сделано. В целом можно констатировать, что, несмотря на начавшиеся исследования в указанной сфере, пока принципиально новых, прорывных технологий нормирования труда государственных гражданских служащих не предложено, а то новое, что предлагается, в основном касается лишь частных аспектов нормирования труда в государственных органах, в частности, алгоритмов расчета нормативов численности государственных гражданских служащих.

**Объект исследования** – государственные гражданские служащие Российской Федерации как субъекты профессионально-служебных отношений.

**Предмет исследования** – нормирование труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

**Цель исследования** – исследовать современные подходы и направления развития нормирования труда государственных гражданских служащих в Российской Федерации.

**Задачи исследования:**

1) изучить понятие, сущность, социальную значимость нормирования труда на государственной гражданской службе;

---

<sup>1</sup> См.: Добролюбова Е. И. [и др.] Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг: монография. – Москва, 2015. – С. 277

- 2) обосновать необходимость выработки новых подходов к нормированию труда в системе государственной гражданской службы;
- 3) охарактеризовать правовые основы регулирования нормирования труда на государственной гражданской службе;
- 4) изучить организационно-функциональные основы деятельности органа государственного управления – Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- 5) исследовать особенности нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- 6) выявить проблемы нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и обосновать направлений их решения.

**Теоретико-методологическую основу работы** образуют теоретические исследования в области экономики труда (Ю. Г. Одегов, Г. Г. Руденко), организации и управления персоналом (Б. М. Генкин, В. А. Спивак), правовой регламентации трудовых и служебно-трудовых отношений (М. А. Бочарникова, З. Д. Виноградова, А. К. Гаврилина и др.), нормирования труда в различных отраслях экономики (М. Р. Зайнуллина, Л. Г. Набиева, Э. Г. Никифорова, Т. Ф. Палей, Н. Ю. Фекличева и др.), нормирования труда государственных и муниципальных служащих (О. В. Александров, Е. И. Добролюбова, А. И. Казанник, Е. В. Киселева, М. А. Логунов, И. Б. Омельченко, А. М. Рудко, И. Б. Шебураков, В. Н. Южаков).

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составляет практика деятельности Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области. Это обуславливает достоверность диссертационного исследования,



выполненного на практическом материале субъекта Российской Федерации по состоянию на январь-октябрь 2017 года.

**Научно-практическая новизна** полученных результатов заключается в следующих ключевых положениях, выносимых на защиту:

– основой эффективного нормирования труда государственных гражданских служащих в современных условиях служат научно-обоснованные аналитические подходы, связанные с разделением трудового процесса на элементы, исследованием этих элементов и получением технически и научно обоснованных норм, а также суммарные методы, использующие опыт или статистику и позволяющие получить опытно-статистические нормы в сфере труда;

– в настоящее время является актуальным проведение экспериментально-проектировочных исследований, нацеленных на выявление и расчетное обоснование оптимальных нормативов труда государственных гражданских служащих не только на основе данных, добытых путем анализа фактической статистики (*a priori*), но и на основе сведений, полученных путем научного экспериментирования, в частности, путем моделирования (*a posteriori*), а также экспериментальной проверки границ и возможностей выполнения определенных функций государственными служащими в различных условиях организации их труда;

– совершенствование нормирования труда государственных гражданских служащих было включено в качестве первоочередной задачи в План мероприятий («дорожную карту») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы, поскольку сегодня именно от эффективного нормирования труда государственных гражданских служащих во многом зависит то, насколько качественно будет осуществляться деятельность органов исполнительной власти в стране.

**Теоретическая и практическая значимость полученных результатов** состоит в том, что предложены практические рекомендации по

совершенствованию нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

**Апробация результатов диссертации.** Основные научные и практические итоги диссертации опубликованы:

1) в соавторстве с Т. М. Резер в Сборнике научных статей XIV Международной конференции молодых ученых «Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики» (статья «Об актуальности нормирования труда на государственной гражданской службе»)<sup>1</sup>;

2) в соавторстве с Т. М. Резер в журнале Право и образование (статья «Нормирование труда как проектирование профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего»)<sup>2</sup>.

**Структура и объем диссертации.** Структура диссертационного исследования подчинена единству целей и задач работы и определяется необходимостью последовательного изложения материала, она включает в себя введение, две главы, объединяющие в себе шесть параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

---

<sup>1</sup> Резер Т. М., Акшенцева О. А. Об актуальности нормирования труда на государственной гражданской службе [Электронный ресурс] // Сборник научных статей XIV Международной конференции молодых ученых «Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики». – 2016. – URL: [http://academy.omg.su/persons/Lukina.files/lukina\\_sbornik.pdf](http://academy.omg.su/persons/Lukina.files/lukina_sbornik.pdf) (дата обращения: 20.01.2017).

<sup>2</sup> Резер Т. М., Акшенцева О. А. Нормирование труда как проектирование профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [Электронный ресурс] // Право и образование. – 2018. – URL: <http://www.edit.muh.ru/content/mag/jour3.php?link=pr012018> (дата обращения: 20.01.2018).

# ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

## 1.1 Нормирование труда: понятие, сущность, социальная значимость

В современных социально-экономических условиях в нашей стране, как в научных исследованиях, так и в публикациях средств массовой информации уделяется пристальное внимание вопросам повышения эффективности функционирования органов государственной власти всех уровней, а также поиску направлений совершенствования исполнения профессиональных служебных обязанностей различными категориями государственных гражданских служащих. Актуальность ведения научных исследований в этой области определяется тем, что неэффективное функционирование существующих в России бюрократических систем подрывает доверие граждан к органам государственной власти и проводимой ими политике, становится одной из причин формирования негативного отношения со стороны общества к государственным служащим. Все это, как указывает Н. Н. Клищ, «ухудшает деловой климат в России, отрицательно сказывается при взаимодействии государства и общества, замедляет развитие эффективных государственных институтов»<sup>1</sup>.

Поэтому основную проблему мы видим в том, что в научных источниках практически отсутствуют исследования, объектом и предметом которых были бы вопросы нормирования труда при проектировании профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. Актуальность заявленной темы подтверждается и тем, что развитие человеческого потенциала, особенно при выполнении

---

<sup>1</sup> Клищ Н. Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих. – С. 3.

профессиональных служебных обязанностей на государственной службе без исследований нормирования труда с учетом психофизиологических возможностей практически невозможно, так как затрагивает творческие процессы человека и его профессионализма. На данное обстоятельство нами было обращено внимание ввиду использования в качестве основного механизма повышения эффективности государственной гражданской службы как оптимизация.

Б. М. Генкин, рассматривая десять ключевых наук, изучающих трудовые процессы, предлагает выделять четырнадцать основных разделов наук о труде, среди них:

- производительность;
- человеческий капитал;
- условия труда;
- проектирование трудовых процессов;
- нормирование труда;
- планирование численности персонала;
- отбор, обучение и аттестация персонала;
- мотивация;
- формирование доходов и оплата труда;
- взаимоотношения в трудовых коллективах;
- рынок труда и управление занятостью;
- взаимоотношения в трудовых коллективах;
- маркетинг персонала;
- контроллинг персонала;
- организация управления персоналом<sup>1</sup>.

Как видно из представленного перечня, одним из важнейших разделов наук о труде является нормирование труда.

В деятельности работников, занятых в различных отраслях современной экономики (рабочих, инженеров, экономистов, менеджеров,

---

<sup>1</sup> Одегов Ю. Г., Руденко Г. Г. Экономика труда. – Москва, 2011. – С. 25.

педагогов, врачей и пр.), как в сфере производства и продажи товаров, так и в сервисной сфере, нормирование труда, установление трудовых норм играет важную социально-экономическую роль.

Действующие в современных рыночных условиях предприятия, как правило, не могут обеспечить долгосрочный и устойчивый коммерческий успех своей деятельности без осуществления внутреннего нормирования трудовых процессов. На развитых и ориентированных в будущее предприятиях нормирование труда является неотъемлемой частью процесса управления и составным элементом производственных отношений, тем более что разработка, внедрение и использование на практике норм труда в организациях всех сфер деятельности в настоящее время является одним из основных требований трудового законодательства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Нормы труда позволяют согласовать между собой все составляющие производственных и сервисных процессов на предприятии, увязать между собой производственные задачи и цели компании и трудовые интересы и возможности работников в сфере труда.

В крупных организациях нормы труда выступают как безусловная основа планирования и регулирования деятельности различных структурных бизнес-единиц, подразделений, отделов, согласования их деятельности между собой, организации эффективной модели начисления и выплаты заработной платы, планирования затрат на персонал и т.д.

За исключением сектора малого бизнеса и индивидуального предпринимательства, приближенного по своим характеристикам к самозанятости, сегодня практически нет таких сфер экономической деятельности, где применяются стандарты труда. Там, где их нет, где отсутствуют научно обоснованные стандарты и нормы труда, руководители, как правило, сталкиваются с серьезными проблемами в процессе

---

<sup>1</sup> Фекличева Н. Ю. Составление индивидуального плана работы с учетом норм времени на работы, выполняемые в библиотеках [Электронный ресурс] // Виртуальный методический кабинет национальной библиотеки Республики Карелия. – URL: <http://metod.library.karelia.ru/files/860.pdf> (дата обращения: 20.01.2018).

планирования графиков работы сотрудников, производственных процессов, управления кадрами и пр.

В свою очередь там, где нормы труда используются, но не опираются на научно-обоснованные исследования и расчеты, основываются на противоречивых стандартах, также могут существовать серьезные внутренние проблемы и противоречия, способные приводить к деформациям процессов расчета прибыли, ведения ценообразования, осуществления политики продаж, составления графиков работы персонала, распределения рабочей нагрузки на сотрудников и т.д.

Все сказанное позволяет однозначно утверждать о том, что, во-первых, в современных условиях нормирование труда должно быть обязательной составной частью процесса управления в организациях независимо от организационно-правовых форм, во-вторых, используемые в практике нормы труда должны быть научно обоснованными и опираться на исследования и расчеты.

Обращаясь к анализу самого термина «нормирование труда», следует отметить, что нормирование труда входит в крупный блок социальных наук о труде. Наука о труде представляет собой комплекс научных дисциплин, каждая из которых, сохраняя свою самостоятельность, выполняет специфические функции в исследовании и выработке рекомендаций, направленных на совершенствование трудовой деятельности.

Научные дисциплины, составляющие науку о труде, классифицируются следующим образом:

- социально-экономические: история труда, экономика труда, научная организация труда, нормирование труда, социология труда, педагогика труда, статистика труда;

- биологические: физиология труда, психология труда, гигиена труда, эргономика, эстетика труда, инженерная психология;

– правовые: трудовое право, охрана труда<sup>1</sup>.

Как видно, нормирование труда – это одна из социально-экономических наук о труде. В более приближенном виде нормирование труда входит важной составной частью в предмет микроэкономики труда и тесно связанных с ней других научных дисциплин, исследующих труд с социально-экономических позиций (рис.1).



Рисунок 1 – Нормирование труда как элемент предмета микроэкономики труда<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Спивак В. А. Организационное поведение и управление персоналом. – Санкт-Петербург, 2000. – С. 34.

<sup>2</sup> Одегов Ю. Г., Руденко Г. Г. Экономика труда. – Москва, 2011. – С. 22.

Исследования в области нормирования труда в свою очередь оказывают влияние на формирование и развитие человека труда, а также на регулирование системы вознаграждения персонала за труд.

Таким образом, с позиций науки, нормирование труда можно охарактеризовать как одну из отраслей микроэкономической науки, которая в тесной взаимосвязи с другими экономическими, техническими, психофизиологическими и социальными научными дисциплинами изучает трудовую деятельность человека в целях минимизации затрат и жизненной энергии человека на выполнение заданного объема работ.

Однако нормирование труда следует понимать не только как научную дисциплину и особый раздел социально-экономических наук о труде.

Нормирование труда нередко характеризуется и как особый вид деятельности по управлению организацией, производством, направленный на установление необходимых затрат и результатов труда, а также необходимых соотношений между численностью работников различных групп и количеством единиц оборудования<sup>1</sup>.

Сущность нормирования труда заключается в установлении меры затрат труда для выполнения тех или иных рабочих операций, функций, процессов и пр. Это выражается в разработке и утверждении норм времени, норм выработки (обработки), норм обслуживания и норм численности.

В разные исторические периоды осуществлением деятельности в сфере нормирования труда занимались специалисты различных отделов на предприятии и самостоятельных исследовательских структур.

Так, в 1920-е годы в СССР методическим руководством и контролем работы по нормированию труда на предприятиях ведали специалисты тарифно-нормировочных бюро, позднее – сотрудники технико-нормировочных бюро.

В 1935-1940-е годы эти функции стали также выполнять специалисты отделов труда и заработной платы.

---

<sup>1</sup> Основы управления персоналом – Москва, 2016. – С. 78.



Начиная с 1955 года научную и практическую исследовательскую деятельность в области нормирования труда стали вести ученые – специалисты Научно-исследовательского института труда (НИИ труда) и Центрального бюро нормативов по труду, созданных по Указу Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. при вновь образованном Государственном комитете Совет Министров СССР по вопросам труда и заработной платы.

С 1980 г. в стране стала осуществляться подготовка специалистов, способных на профессиональном уровне осуществлять деятельность в области нормирования труда. Появилась отдельная специальность (№ 1753) «Организация и нормирование труда»<sup>1</sup>, по которой осуществлялась подготовка специалистов по труду в пятнадцати высших учебных заведениях страны, готовились специалисты для дальнейшего развития теории и методологии решения проблем организации и нормирования труда в разных отраслях экономики<sup>2</sup>. Однако в дальнейшем в период перестройки подготовка специалистов по этой специальности была прекращена, и возрождение профессии стало происходить уже только в последние годы.

Таким образом, анализ показывает, что термин «нормирование труда» используется и для характеристики самостоятельной области научных социально-экономических исследований в рамках микроэкономической науки, и для описания особой сферы профессиональной деятельности. Нормирование труда как сфера науки предполагает выявление и установление научно обоснованных затрат труда и его результатов – норм времени, выработки, обслуживания, численности и т.д. Что и составляет его сущность. На наш взгляд к сущности нормирования труда можно отнести и сферу профессиональной занятости нормирования труда, подразумевающего подготовку специалистов соответствующего профиля, которые способны

---

<sup>1</sup> Голинев В. И. Проблемы нормирования труда в современных условиях // Журнал Университета водных коммуникаций. – 2011. – Вып. 3. – С. 203.

<sup>2</sup> Никифорова Э. Г. [и др.] Организация и нормирование труда в отраслях непродовольственной сферы. – Казань, 2013. – С. 12-14.

исследовать нормы труда и осуществлять практическое его нормирование на предприятиях и в организациях.

Однако этим емкость термина не исчерпывается. Сегодня существует также традиция рассматривать нормирование труда и как систему норм (времени, выработки, обслуживания, трудоемкости и пр.), на основе которой на предприятиях и в организациях определяется потребность в персонале по необходимым специальностям<sup>1</sup>, и как прикладной «процесс определения необходимых затрат труда на выполнение различных видов работ для различных категорий работников»<sup>2</sup>.

Подводя итог, можно констатировать, что нормирование труда – очень емкий, многозначный термин, охватывающий собой различные аспекты установления, регулирования, изучения, практического применения норм труда. Предметом нормирования труда является установление необходимых затрат конкретного труда определенного качества на выполнение данной работы в запроектированных организационно-технических условиях и постоянное выявление резервов снижения трудоемкости с последующим учетом их в нормах трудовых затрат.

В государственном управлении под системой нормирования труда понимается комплекс решений, формализованных в локальном нормативном акте учреждения или коллективном договоре, определяющий применяемые в учреждении нормы труда по должностям служащих (профессиям рабочих) различных категорий и групп при выполнении тех или иных видов работ (функций), а также методы и способы их установления; порядок внедрения норм труда применительно к конкретным производственным условиям, рабочему месту; организацию замены и пересмотра норм труда на базе оценки уровня их напряженности, прогрессивности и других качественных показателей; меры, направленные на соблюдение установленных норм труда.

---

<sup>1</sup> Одегов Ю. Г., Руденко Г. Г. Экономика труда. – Москва, 2011. – С. 144.

<sup>2</sup> Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Ю. П. Орловский. – Москва, 2015. – С. 201.

Практическая значимость нормирования труда в современной экономике имеет огромное значение, без чего невозможно эффективно учесть количество труда, требуемого для выполнения тех или иных производственных и сервисных процессов, оценить действительный индивидуальный вклад каждого работника в общие результаты труда.

Основными целями системы нормирования труда являются:

1. Создание условий, необходимых для внедрения рациональных организационных, технологических и трудовых процессов, улучшения организации труда персонала.

2. Обеспечение нормального уровня напряженности (интенсивности) труда при выполнении работ, реализации трудовых функций, а в органах власти и управления – при оказании государственных и муниципальных услуг населению.

3. Повышение эффективности обслуживания потребителей услуг.

С учетом стоящих целей нормирование труда призвано решать следующие задачи:

– эффективного использования трудового потенциала работников: это достигается путем распространения сферы нормирования на все категории работников, обеспечения выполнения работы с оптимальной численностью персонала, минимальными затратами рабочего времени при высоком качестве работы (продукции, оборота, услуг);

– повышения значимости экономического аспекта в трудовых отношениях: как работодатель, так и работники, являясь сторонами трудовых отношений, экономически заинтересованы в применении обоснованных норм труда и рациональном использовании рабочего времени; нормы труда создают прочную основу для выстраивания между ними отношений, связанных с соблюдением исполнительской дисциплины, оплаты труда и пр.;

– отражения в мере трудозатрат изменений технологических процессов, оборудования и оснащения; для этого требуется связь между

нормированием труда, планированием и организацией технологического процесса;

- установления нормального уровня интенсивности труда: для всех сторон трудовых отношений важно, чтобы отраженная в нормировании интенсивность труда способствовала бы долговременному росту производительности труда при рациональных затратах на работников. Для этого нормирование труда необходимо также учитывать интенсивность труда, уровень нервно-психологических и интеллектуальных нагрузок, существенно возрастающих при использовании новейшей техники, технологии и прогрессивных производственных процессов;

- социальной защиты работников от чрезмерной интенсивности труда, что необходимо в целях сохранения нормальной работоспособности на протяжении всего трудового периода;

- обеспечения взаимосвязи нормирования и стимулирования труда; нормы труда сегодня могут служить базисом для построения системы стимулирования работников, позволяя установить непосредственную связь между нормированием труда и премиальными системами, соотнести между собой размер стимулирующих выплат и величину норм трудозатрат, степени их напряженности и выполнения.

В целом нормирование труда как процесс разработки и обоснования норм труда применительно к различным технологическим процессам, выполняемым в организациях и на предприятиях, призвано способствовать оптимизации штатной численности работников организации; координации и перераспределению штата внутри нее с учетом наиболее функционально загруженных зон и участков работы; предупреждению и разрешению социальных конфликтов в сфере трудовых отношений; адекватной оценке труда работников и укреплению внутренней дисциплины в организации; усилению трудовой мотивации работников и их стремления к повышению эффективности производственных и сервисных процессов в организации.

Социальная значимость нормирования труда, по нашему мнению, есть социально-защитная функция, призванная обеспечивать благоприятные возможности для роста удовлетворения работника содержанием и условиями труда, наиболее полного использования его интеллектуального потенциала.

Основой для эффективного нормирования труда в современных условиях служат научно-обоснованные методы:

- аналитические методы, связанные с разделением трудового процесса на элементы, исследованием этих элементов и получением технически и научно обоснованных норм,
- суммарные, использующие опыт или статистику и позволяющие получить опытно-статистические нормы в сфере труда.

Таким образом, проведенный анализ показал, что нормирование труда – это одна из отраслей микроэкономической науки, которая в тесной взаимосвязи с другими экономическими, техническими, психофизиологическими и социальными научными дисциплинами изучает трудовую деятельность человека в целях минимизации затрат и жизненной энергии человека на выполнение заданного объема работ. Сущность нормирования труда состоит в установлении меры затрат труда для выполнения тех или иных рабочих операций, функций, процессов и пр. Это выражается в разработке и утверждении норм времени, выработки (обработки), обслуживания и численности. В государственном управлении система нормирования труда – это комплекс решений, формализованных в локальном нормативном акте, определяющий применяемые нормы труда по должностям служащих различных категорий и групп при выполнении тех или иных видов работ (функций), а также методы и способы их установления; порядок внедрения применительно к конкретным условиям, рабочему месту; организацию замены и пересмотра норм труда на базе оценки уровня их напряженности, прогрессивности и других качественных показателей; меры, направленные на соблюдение установленных норм труда.

## **1.2 Необходимость выработки новых подходов к нормированию труда в системе государственной гражданской службы**

В сфере государственного и муниципального управления в настоящее время повышенное внимание уделяется вопросам нормирования в целом и нормирования труда в частности.

Как отмечают исследователи, в целом в единую систему нормирования в сфере государственного управления в Российской Федерации на сегодняшний день входят нормы, имеющие различные объекты регулирования. Выделяют три группы норм.

- первая группа регламентирует порядок разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержании указанных актов и обеспечении их исполнения;

- вторая группа актов устанавливает требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (нормирование затрат);

- третья группа норм определяет требования к закупаемым органами власти и управления отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены на них) (нормирование свойств товаров).

Процесс нормирования труда в сфере государственного управления охватывает собой значительный массив норм, входящих во вторую группу из перечисленных, так как нормы труда государственных гражданских служащих являются одним из видов нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов.

На наш взгляд, научно обоснованное нормирование труда государственных гражданских служащих является одним из базовых условий, позволяющих обеспечивать достижение каждым служащим поставленных перед ним государством целей, компетентное дозирование функциональной нагрузки на государственных гражданских служащих

разных подразделений органов власти управления, планировать объем полномочий и должностных обязанностей с учетом требуемых норм затрат времени и труда на их выполнение.

Следует, однако, отметить, что если в сфере материального производства нормирование труда давно стало привычным и широко используется в организациях и на предприятиях, то в сфере государственного управления пока в этом направлении работы отмечается заметное отставание. Процесс выработки единых методических подходов к нормированию труда государственных гражданских служащих разного уровня и процедур, необходимых для эффективного применения норм труда в сфере государственного управления, еще не завершен ни на федеральном уровне, ни на региональном уровне.

В то же время, проблема разработки и внедрения единой и современной системы нормирования труда государственных гражданских служащих в России актуальна уже на протяжении нескольких десятилетий. В постсоветский период предпринимались неоднократные попытки выработать единый подход к нормированию труда служащих органов власти, причем такие попытки осуществляли как ученые, так и представители законодательной власти.

Можно выделить несколько крупных шагов, сделанных в этом направлении. Например, в 2004 году была опубликована работа А. И. Казанника, в которой автор указывал, что именно научно обоснованные нормативы в сфере организации труда государственных гражданских и муниципальных служащих дают «реальную возможность объективно устанавливать численность служащих органов государственной и муниципальной власти страны, регулировать режим труда и отдыха, совершенствовать разделение и кооперацию труда, оценивать его напряженность и эффективность, улучшать систему мотивации

управленческого труда, создавать благоприятные условия для экономии рабочего времени и решать ряд других вопросов»<sup>1</sup>.

В то же время, как было отмечено А. И. Казанником, яркая специфика государственной гражданской службы накладывает на трудовую деятельность государственных служащих свой отпечаток и предопределяет особые трудности выработки норм и стандартов их труда, включающего в себя сразу несколько видов деятельности – эвристический, административный, формально-логический.

Поэтому для разработки норм труда в системе государственной гражданской службы далеко не всегда подходят методологии и модели, используемые в других сферах экономики. И это обуславливает необходимость создания инновационных подходов к нормированию труда в сфере государственного управления, так как многие апробированные в других отраслях методы нормирования в силу имеющейся специфики государственной гражданской службы либо не могут применяться вовсе (к примеру, метод определения норм выработки), либо используются, но с существенными ограничениями (к примеру, метод аналогии).

С выводами А. И. Казанника соглашаются и другие авторы, например, И. Б. Омельченко. В своих публикациях она неоднократно отмечала, что действующая в России в органах государственной власти и управления модель нормирования труда государственных гражданских служащих имеет целый ряд недостатков. В частности, во многом она формальна, схематична, в ней плохо учтены объективные реалии трудовой деятельности государственных служащих, слабо отражается специфика государственной службы. Поэтому И. Б. Омельченко приходит к выводу, что действующие на сегодняшний день подходы к нормированию труда в системе государственной гражданской службы не дают возможности «в должной мере раскрыть и

---

<sup>1</sup> Казанник А. И. Нормирование управленческого труда государственных и муниципальных служащих // Вестник Омского университета. – 2004. – № 4. – С. 162.



использовать человеческий потенциал» работников органов власти и управления<sup>1</sup>.

Отталкиваясь от существующей практики, И. Б. Омельченко предложила авторскую инновационную методику осуществления нормирования труда в различных государственных органах власти и управления; государственных и приравненных к ним учреждениях. Но внимательное исследование данной методики показывает, что и она не лишена недочетов. Среди них основной недостаток состоит в том, что разработанная И. Б. Омельченко методика, прежде всего, нацелена главным образом на расчет требуемой численности государственных гражданских служащих (нормирование персонала), а кроме того, ориентирована в основном на учет специфики административного, или управленческого, их труда. При этом, однако, в расчетных показателях не принимается во внимание такие плохо поддающиеся нормированию виды труда государственных служащих, как эвристический и формально-логический труд.

Существенный шаг в развитии теории и практики нормирования труда в системе государственной гражданской службы был сделан, спустя почти десять лет после того, как увидели свет работы А. И. Казанника и И. Б. Омельченко. В 2014 году была опубликована выполненная в рамках государственного задания РАНХиГС при Президенте РФ коллективная монография «Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг»<sup>2</sup>. Ее авторы, отталкиваясь от новых социально-экономических реалий и ставя перед собой задачу оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих федеральных служб и федеральных агентств, осуществляющих государственные функции по

---

<sup>1</sup> Омельченко И. Б. Нетрадиционный метод нормирования численности управленческого персонала // Кадры предприятия. – 2004. – №4. – С.30.

<sup>2</sup> Добролюбова Е. И. [и др.] Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг: монография. – Москва, 2015. – С. 277

контролю (надзору) и предоставлению государственных услуг, рекомендовали новые методические подходы по формированию штатов органов государственной власти и управления.

Благодаря этому коллективному труду исследователей проблема анализа особенностей нормирования труда государственных гражданских служащих была выведена на новый научный уровень. Более того, за счет наработок исследователей была существенно усовершенствована методология нормирования труда в органах государственной власти и управления. Это, в частности, нашло свое отражение в ряде законодательных проектов. Но все проблемы нормирования в сфере государственной службы исследователям решить не удалось.

По-прежнему нерешенной остается проблема того, что практически все существующие в настоящее время исследования в сфере нормирования труда в государственно-властных органах в основном нацелены на создание только методологии расчета нормативов численности государственных гражданских служащих и не исследуются подходы к нормированию труда.

Безусловно, правильно нормировать численность государственных гражданских служащих необходимо, что позволяет избежать чрезмерного разрастания штата чиновников, оптимизировать затраты на оплату труда, эффективно распределять рабочую нагрузку на государственных гражданских служащих. Поэтому особенно значимо направление нормирования с учетом того, что численность аппарата органов власти и управления в стране постоянно критикуется за ее избыточность.

Например, в рамках исследования ОСЭР «Government at a Glance 2013» (Организация экономического сотрудничества и развития опубликовала результаты исследования «Панорама государственного управления 2013») и экспертного анализа, опирающегося на официальную статистику Росстата, было выявлено, что общее количество государственных служащих в нашей стране в настоящее время достигает 1,5 млн. человек (по данным на 2013 год – 1 млн. 455 тыс. человек), или 1,9 % всей рабочей силы.

При этом в федеральных органах власти занято порядка 248 тыс. человек, в региональных органах власти – порядка 246 тыс. человек<sup>1</sup>. В целом, по оценкам экспертов, на сегодняшний день в нашей стране на 10 тыс. человек приходится около 102 государственных служащих. Это очень значительная величина, особенно если сравнивать эти цифры с советским периодом, когда, по общепризнанным оценкам, бюрократический аппарат государства был чрезмерно раздутым, но, тем не менее, численность чиновников была существенно ниже, чем в настоящее время, и составляла лишь 73 государственных служащих в расчете на 10 тыс. человек.<sup>2</sup>

Таким образом, действительно, в стране существует проблема определенной избыточности штата государственных гражданских служащих органов власти и управления различных уровней. Эта проблема является острой уже в течение многих десятилетий и, очевидно, нуждается в решении, так как влечет за собой чрезмерные затраты государства на содержание государственного аппарата.

За время с начала административной реформы определенные успехи в этом направлении были достигнуты. К примеру, по сравнению с 2009 годом к 2013 году общая численность государственных служащих всех уровней в России снизилась с 1553 тыс. человек до 1455 тыс. человек, то есть на 6,3 %.

В то же время сокращение числа государственных гражданских служащих не привело к оптимизации фонда оплаты их труда; напротив, на фоне сокращения численности российских чиновников затраты государства на их содержание за означенный период выросли почти на треть (рисунок 2).

Как видно из данных рисунка 1, нормирование численности государственных гражданских служащих и закономерно вытекающие из этого мероприятия по оптимизации (сокращению) штатов органов

---

<sup>1</sup> Соколов А., Терентьев И. Исследование РБК: сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают [Электронный ресурс] // Сайт информационного агентства «Росбизнесконсалтинг» - URL: [www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2](http://www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2) (дата обращения: 29.11.2016).

<sup>2</sup> Там же.

государственной власти и управления не могут исчерпывающе решить все существующие проблемы и сформировать эффективно функционирующий и оптимальный с точки зрения государственных затрат на их содержание чиновничий аппарат.

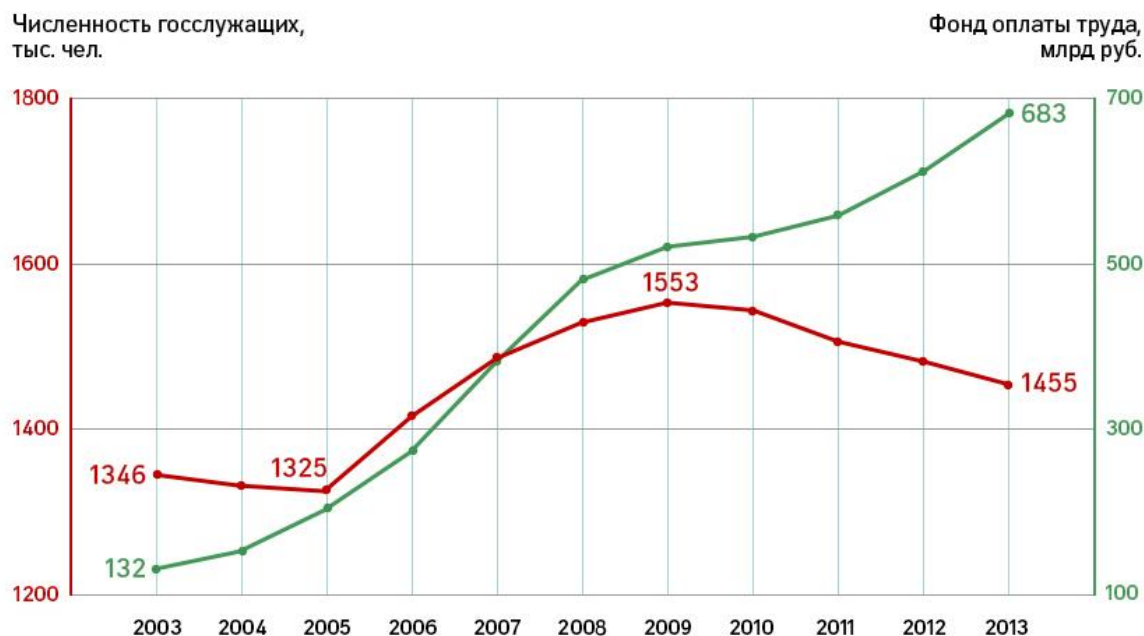


Рисунок 2 – Соотношение численности государственных служащих всех уровней и фонда оплаты их труда<sup>1</sup>

Это определяет актуальность ведения дальнейших научных исследований в данной области. И это же доказывает, что исключительно нормированием численности чиновников добиться эффективного решения проблемы невозможно.

Нормирование численности персонала должно быть лишь частью, а не единственным направлением работы в сфере нормирования труда государственных гражданских служащих.

Как представляется, сегодня в более вдумчивом, углубленном исследовании и нормировании очень нуждаются и другие элементы внутренней организации системы государственной гражданской службы. Так, необходимо научное обоснование норм и нормативов времени,

<sup>1</sup> Соколов А., Терентьев И. Исследование РБК: сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают [Электронный ресурс] // Сайт информационного агентства «Росбизнесконсалтинг» - URL: [www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2](http://www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2) (дата обращения: 29.11.2016).

затрачиваемых государственными служащими на выполнение определенных операций, требуются расчеты в области нормативов нагрузки служащих разных уровней, в отдельных случаях целесообразным представляется утверждение норм выработки и норм обслуживания посетителей органов власти. Таким образом, исследования в области нормирования труда в системе государственной гражданской службы должно охватить собой различные аспекты трудовой деятельности служащих органов государственной власти и управления. А также должны быть выработаны подходы к нормированию труда в системе государственной гражданской службы.

В последние годы в целях изменения ситуации был принят значительный объем нормативных правовых актов, нацеленных на совершенствование процедур организации и проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих как внутри отдельных ведомств, так и в сфере межведомственного взаимодействия. Среди таких актов, в частности, важное значение имеет Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. Указанное постановление определило общие правила организации деятельности органов исполнительной власти федерального уровня в части реализации их полномочий и взаимодействия органов между собой, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. Однако более важно, что этим постановлением впервые в новейшей истории России было положено начало практике разработки и внедрения в деятельность органов государственной власти таких базовых документов, позволяющих осуществлять проектирование деятельности государственных гражданских служащих, как

---

<sup>1</sup> О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 19.01.2005 № 30 (ред. от 27.08.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – №4. – С. 305.

административные регламенты. Исследователями отмечается, что административный регламент представляет собой «официальный документ, регламентирующий предоставление государственными органами услуг гражданам и организациям»<sup>1</sup>.

Легальное определение термин «административный регламент» получил значительно позднее – в статье 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>2</sup>. В соответствии с нормой этого закона, административный регламент трактуется как «нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги».

Исходя из выше обозначенных условий проектирование профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих может быть произведено на основании следующих подходов:

1. Организационно-теоретический подход.
2. Комплексный подход.
3. Методологический подход.

*Организационно-теоретический подход.* Мы считаем, что по своей сути административный регламент действительно хорошо отвечает задаче проектирования и организационного упорядочения процесса выполнения органом исполнительной власти и его государственными гражданскими служащими возложенных на них обязанностей и функций.

Как справедливо указывает А. Ю. Красноглазов, в своей основе любой регламент органа государственной власти содержит «пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решений и

---

<sup>1</sup> Красноглазов А. Ю. Регламентация деятельности органов исполнительной власти как средство повышения эффективности и результативности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 1-2. – С. 91.

<sup>2</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : фед. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – С. 4179.

детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения»<sup>1</sup>.

Это в полной мере отвечает ключевой цели регламентации услуг, которая, как полагает В. В. Джужома, состоит в «конкретизации процедуры и оптимизации (повышении качества) предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>2</sup>. На наш взгляд, позволяют создать прочную основу для проектирования профессиональной служебной деятельности всех государственных служащих, подразделений и структур органа власти следующие условия:

1. Последовательная формализация и алгоритмизация действий и административных процедур.
2. Четкая систематизация целей, задач и соответствующих им функций органа власти, что характерно для административных регламентов.

Административные регламенты как базовые документы, определяющие сегодня основы организации деятельности органов государственной власти, позволяют решать целый комплекс важнейших задач в сфере проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. В частности, они позволяют упорядочить административные процедуры путем введения ясного и непротиворечивого порядка осуществления действий исполнителей всех уровней, действующих в структуре органа власти. Как показало наблюдение, административные регламенты позволяют выявить и устранить административные процедуры, являющиеся избыточными, снизить объем документооборота в процессе оказания государственных услуг путем исключения их дублирования, выстраивания эффективных каналов внутриведомственной коммуникации и применения новых форм и методов организации документопотока,

---

<sup>1</sup> Красноглазов А. Ю. Регламентация деятельности органов исполнительной власти как средство повышения эффективности и результативности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 1-2. – С. 92.

<sup>2</sup> Джужома В. В. Особенности разработки административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом новых требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] // Официальный портал органов власти Калужской области – URL: [http://admoblkaluga.ru/upload/min\\_inform/activities/gosuslugi/megved3.pdf](http://admoblkaluga.ru/upload/min_inform/activities/gosuslugi/megved3.pdf) (дата обращения: 20.03.2017).

позволяющих исключить необходимость неоднократного повторения идентичной информации.

Помимо этого, административные регламенты позволяют за счет использования режима «одного окна», с одной стороны, снизить нагрузку на государственных гражданских служащих в части их взаимодействия с получателями государственных услуг, а с другой, оптимизировать процесс выполнения ими своих обязанностей путем парцелляции функций на внутренние (протекающие внутри органа власти) и внешние (исполняемые в процессе взаимодействия с внешними субъектами) и закрепления за каждым государственным гражданским служащим строго определенного блока функций. Данное организационное обстоятельство необходимо также учитывать при проектировании профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

Важным позитивным следствием внедрения административных регламентов в деятельность органов государственной власти с позиции проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих является то, что они позволяют существенно снизить в целом их временные затраты на осуществление отдельных функций, в частности:

1. За счет широкого внедрения в практику профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего информационно-коммуникационных технологий.
2. Уменьшения срока предоставления государственной услуги.
3. Четкой регламентации сроков исполнения отдельных административных процедур.
4. Реализации возможностей предоставления большинства государственных услуг в электронном виде.

В целом административные регламенты как базовые документы, определяющие профессиональную служебную деятельность государственных гражданских служащих, позволяют существенно



конкретизировать, детально прописать этапы, последовательность шагов, действий и взаимодействий служащих между собой в ходе выполнения профессиональных служебных обязанностей и реализации возложенных на них функций.

Следует, однако, отметить, что не всегда современные административные регламенты, принятые и внедренные в деятельность органов государственной власти, позволяют в полной мере эффективно спроектировать профессиональную служебную деятельность государственных гражданских служащих. Основная причина этого коренится в самой методологии разработки подобных регламентов.

В настоящее время методической основой для разработки административных регламентов деятельности органов государственной власти и государственных гражданских служащих выступают перечни услуг, функционально закрепленных за органами государственной власти и их подразделениями, а также утверждаемые планы-графики проектирования и утверждения административных регламентов, которые одобряются координатором по проведению административной реформы<sup>1</sup>.

В то же время, как представляется, в сложившейся сегодня практике разработки административных регламентов имеется один очень существенный недостаток. Главным образом, в процессе разработки регламентов сегодня делается акцент на оптимизации процедуры оказания государственной услуги и выполнения определенных действий государственными гражданскими служащими с позиции непосредственных получателей услуги – граждан, физических лиц, субъектов предпринимательской деятельности и др. Такая целевая и «клиентоориентированная» в своей сути установка вытекает из самой сути административной реформы, которая нацелена на снижение уровня бюрократизации государственного аппарата России, оптимизации

---

<sup>1</sup>Джужома В. В. Особенности разработки административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом новых требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] // Официальный портал органов власти Калужской области. – URL: [http://admoblkaluga.ru/upload/min\\_inform/activities/gosuslugi/megved3.pdf](http://admoblkaluga.ru/upload/min_inform/activities/gosuslugi/megved3.pdf) (дата обращения: 20.03.2017).

административных процедур, обеспечения их доступности для потребителей, сокращения так называемых административных издержек во взаимодействии общества с государственными структурами.

В то же время следует отметить, что проектирование административных регламентов сугубо с позиций «клиентоориентированности» и стремления обеспечить удобство исключительно для граждан – получателей государственных услуг, не всегда можно считать оправданным. Любая процедура, любой процесс выполнения тех или иных государственных функций государственными гражданскими служащими органов государственной власти имеет свою объективную длительность, структуру, трудо- и ресурсоемкость. И данные объективные ограничения, заложенные в самой ткани государственной служебной деятельности, невозможно преступить. Они должны обязательно учитываться в процессе проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, так как без этого невозможно достичь основной цели административной реформы – «создания высокоэффективного государственного аппарата, отвечающего потребностям современного российского общества»<sup>1</sup>.

*Методологический подход.* Представляется, что на текущий момент все процедуры проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, и в том числе – процедуры разработки административных регламентов деятельности органов власти, нуждаются в уточнении и корректировке их методологии. Существующая методология не всегда опирается на точные расчетные основания, и, как следствие, процедурные моменты, определяющие порядок осуществления профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, не всегда являются оптимальными.

---

<sup>1</sup> Пономарев А. Н. Административная реформа: особенности и проблемы реализации [Электронный ресурс] // Сборник статей по итогам VIII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум» – 2016. – URL: [www.scienceforum.ru/2016/pdf/21755.pdf](http://www.scienceforum.ru/2016/pdf/21755.pdf) (дата обращения: 23.03.2017).

В этой связи можно говорить о том, что сегодня очень важно включить в существующую методологию проектирования профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих принципы научного нормирования, потому, что именно нормирование позволяет дать теоретическую основу для обоснования длительности различных административных процессов и процедур, последовательности их выполнения, оптимизации взаимодействия субъектов и пр.

Вопрос о том, в каких видах и формах нормирование должно сегодня использоваться в деятельности органов государственной власти и регулировании труда государственных гражданских служащих, неоднократно вызывал дискуссии в научной среде. При этом неоднократно обращалось внимание на то, что государственная гражданская служба обладает целым рядом особенностей, что не позволяет использовать в данной сфере традиционные нормы и стандарты труда, характерные для других областей общественного производства. Именно данный факт требует выработки собственных, уникальных норм, которые бы в полной мере отражали все основные особенности труда госслужащих (административные, формально-логические и эвристические). Это в свою очередь ориентирует на поиск инновационных подходов к разработке норм труда государственных гражданских служащих, а также и методологии нормирования, используемые в других отраслях, зачастую неприменимы в сфере государственного управления.

В частности, при выработке норм профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих весьма ограниченно может использоваться метод аналогии, поскольку многие административные процессы уникальны и не имеют аналогов в других сферах профессиональной деятельности. Например, в ряде случаев при выработке норм и стандартов таких государственных услуг, как «предоставление адресно-справочной информации» или «содействие безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в

другую местность», использование метода аналогии представляется возможным и даже перспективным, если в качестве аналогов будут браться успешные образцы оказания таких услуг коммерческим сектором экономики.

Однако, если рассматривать такую уникальную государственную услугу, как выдача дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями временного документа, удостоверяющего личность гражданина России и дающего ему право на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию, здесь крайне сложно применять метод аналогии в силу фактического отсутствия аналогов для сравнения и сопоставления.

Именно отсутствие возможностей применения для целей нормирования деятельности государственных гражданских служащих типовых, широко известных методов нормирования, сегодня составляет основную сложность существующей практики проектирования их профессиональной служебной деятельности. В этой связи можно согласиться с мнением И. Б. Омельченко о том, что использование действующих в настоящее время методологических подходов к нормированию труда в системе государственной гражданской службы не позволяет «в должной мере раскрыть и использовать «человеческий потенциал» работников органов власти и управления»<sup>1</sup>.

Существование обозначенной методологической проблемы заставляет исследователей искать новые пути и подходы к нормированию труда государственных гражданских служащих, которые бы в большей мере отвечали ее специфике и отражали особенности деятельности специалистов органов государственной власти. Однако на текущий момент научный поиск в этом направлении идет недостаточно активно.

Среди заслуживающих внимания попыток работы в этом направлении можно выделить, например, методику нормирования, предложенную И. Б. Омельченко<sup>2</sup>. Однако она ориентирована на весьма узкий сектор, связанный с организацией труда государственных служащих, – это

---

<sup>1</sup> Омельченко И. Б. Нетрадиционный метод нормирования численности управленческого персонала // Кадры предприятия. – 2004. – № 4. – С.30.

<sup>2</sup> Там же. С. 30.

нормирование численности персонала органов государственной власти. При этом автор стремится учесть своеобразие административного (управленческого) характера их труда. В тоже время автор не учитывает в расчетных показателях такие трудно поддающиеся нормированию виды труда служащих, как формально-логический и эвристический труд.

Другой вариант методики нормирования был предложен специалистами, работавшими над государственным заданием РАНХиГС в коллективной монографии, посвященной ее изложению<sup>1</sup>. Ее авторы, как и И. Б. Омельченко, сосредоточились также на очень узком вопросе – о нормах и нормативах формирования штатов органов государственной власти. Ими был предложен ряд новых методических подходов в этом направлении, в результате которых были внесены новации в методологию нормирования труда в органах государственной власти и управления.

Следует отметить, что сегодня наиболее глубоко в плане решения этих вопросов продвинулась И. Б. Омельченко. В разработанной ей методике была учтена, во-первых, совокупность норм труда, влияющих на численность государственных служащих, а во-вторых, объективная содержательная разница норм труда различных категорий служащих, в том числе руководителей, специалистов и технических исполнителей. В то же время, как уже подчеркивалось, методика И. Б. Омельченко имеет ряд недостатков. К рассмотренным ранее можно добавить то, что при расчете нормативов по труду государственных гражданских служащих автор предлагает идти по пути *a priori*, то есть рассчитывать те или иные нормы труда госслужащих, опираясь на полученные из внутренних данных ведомственной статистики среднегодовых показателей деятельности чиновников, например, из среднегодовых норм нагрузки на одного служащего, средневзвешенных затрат рабочего времени на обслуживание одного объекта управления и т.д.

---

<sup>1</sup> Добролюбова Е. И. [и др.] Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг: монография. – Москва, 2015. – С. 277

Основной недостаток такого подхода состоит в том, что рассчитываемые нормативы в данном случае в своей основе опираются на то, что мы имеем *de facto*, то есть учитывают, как фактически с учетом статистического усреднения один государственный служащий (по данным обобщенного исследования) выполняет ту или иную трудовую функцию на текущий момент.

Однако очевидно, что закладывать данный показатель в качестве основы для дальнейшего, перспективного нормирования труда государственных гражданских служащих можно только в том случае, если презюмируется, что каждый из служащих, вошедший в изученную статистическую выборку, при выполнении той или иной возложенной на него трудовой функции действовал максимально эффективно, оптимально расходуя свои интеллектуальные и временные ресурсы.

К сожалению, сама эта презумпция в настоящее время подвергнута активной критике. Ежегодно фиксируемые множественные случаи «чиновничьей волокиты», отписок, бездействия, сугубо формального решения вопросов там, где требуется их детальная и качественная проработка, говорят нам о том, что те фактические данные о результатах труда государственных гражданских служащих, которые формируются в статистических отчетах государственных органов власти и управления (фактическая нагрузка, выработка, понесенные временные затраты на выполнение функций и пр.), не отражают их оптимального и возможного состояния.

В этой связи предлагаемая исследователями, в том числе И. Б. Омельченко, методология нормирования труда государственных гражданских служащих, отталкивающаяся в своей основе от показателей *de facto*, не может быть признана исчерпывающей и абсолютно оптимальной.

Представляется, что в настоящее время актуальным направлением научных работ в данной области должно стать проведение экспериментально-проектировочных исследований, нацеленных на

выявление и расчетное обоснование оптимальных нормативов труда государственных гражданских служащих не только на основе данных, добытых путем анализа фактической статистики (*a priori*), но и на основе сведений, полученных путем научного экспериментирования, например, путем моделирования (*a posteriori*), а также экспериментальной проверки границ и возможностей выполнения определенных функций государственными служащими в различных условиях организации их труда.

При реализации такого подхода перспективное нормирование труда государственных гражданских служащих будет тесно сопрягаться не только с ранее достигнутыми ими показателями в части выполнения определенных трудовых функций, но и с теми условиями труда, в которых служащим приходится осуществлять эти функции.

Иными словами, предлагаемый подход к нормированию труда позволит непосредственно увязать между собой процесс нормирования труда государственных гражданских служащих с процессом совершенствования условий их трудовой деятельности.

Итак, проведенный анализ показал, что сегодня в единую систему нормирования в сфере государственного управления в России входят три группы норм: нормы, регламентирующие порядок разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержании указанных актов и обеспечении их исполнения; нормы, устанавливающие требования к определению нормативных затрат на обеспечение функций госорганов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (нормирование затрат), и нормы, определяющие требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг. Сегодня научно обоснованное нормирование труда государственных служащих – это одно из базовых условий, позволяющих обеспечивать достижение каждым служащим поставленных перед ним целей, дозирование нагрузки, планировать объем полномочий и обязанностей с учетом норм затрат времени и труда. Однако сегодня в России не решена проблема создания

единой и современной системы нормирования труда государственных гражданских служащих. Это обусловлено тем, что для системы государственной службы далеко не всегда подходят методологии и модели, используемые для нормирования в других сферах экономики. И это требует выработки инновационных подходов к нормированию труда в сфере государственного управления. В настоящее время в этом направлении ведутся активные разработки.

### **1.3 Правовое регулирование нормирования труда на государственной гражданской службе: современное состояние и перспективы развития**

На сегодняшний день важнейшие вопросы нормирования труда в нашей стране регулируются, прежде всего, Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ).

В отличие от ранее действовавшего трудового законодательства, где вопросы нормирования специально не оговаривались, действующий ТК РФ такие нормы в себя вобрал. Они объединены и представлены в главе 22 ТК РФ, которая так и называется «Нормирование труда».

В соответствии с положениями статьи 159 ТК РФ, в современных условиях государственного регулирования социально-экономических отношений государство берет на себя функцию содействия системной организации нормирования труда и гарантирует применение систем нормирования труда работодателями.

При этом, однако, государство отказалось от осуществления функции непосредственной разработки норм труда, делегировав эту функцию непосредственно работодателям. Абзац 3 статьи 159 ТК РФ регламентирует, что нормы труда в настоящее время определяются непосредственно работодателем, что можно рассматривать как признак децентрализации управления в сфере труда и стремление государства повысить социальную



ответственность самих предприятий-работодателей в сфере регулирования производственно-трудовых отношений.

В то же время следует отметить, что нормирование труда не является сегодня зоной исключительного самовластия работодателей. Текст статьи 159 ТК РФ ограничивает возможности работодателей устанавливать удобные им нормы труда их обязанностью учитывать в данном процессе мнение представительного органа работников либо положений коллективного договора.

В то же время полного исключения государства из процесса разработки и внедрения норм труда не произошло. Государство оставило за собой функцию содействия системной организации нормирования труда. Эта работа ведется Министерством труда и социальной защиты населения Российской Федерации, на которое, согласно п. 5.2.29 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации<sup>1</sup>, возложены полномочия по утверждению типовых межотраслевых норм труда.

Государство осуществляет рамочное нормативное регулирование основных вопросов в сфере нормирования труда – это, прежде всего, осуществляется путем комплекса кодифицированных норм ТК РФ.

В частности, в ТК РФ определяются требования к порядку установления норм труда. Так, согласно статье 160 ТК РФ, императивным является требование, что нормы времени, выработки, численности и прочие нормы труда должны устанавливаться согласно достигнутого уровнем техники, технологии, организации производства и труда. Недостатком положений статьи 160 ТК РФ является то, что в ней отсутствует базовое понятие процесса нормирования труда – не дается легального определения термина «норма труда», что является пробелом правового регулирования. В этой связи на практике применяются доктринальные толкования. В

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : пост. Правительства Рос. Федерации от 19.06.2012 № 610 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 26. – С. 3528.

частности, исследователи характеризуют нормы труда как «объем трудового задания, которое должен выполнить работник в течение установленной продолжительности рабочего времени»<sup>1</sup>.

В статье 160 ТК РФ закреплено еще одно императивное требование государства в сфере нормирования труда – запрет пересмотра ранее установленных работодателем норм труда при достижении отдельными работниками высокого уровня выработки продукции (оказания услуг) за счет применения по их инициативе новых приемов труда и совершенствования рабочих мест. Подобный запрет включен в ТК РФ в целях обеспечения личной заинтересованности работников в повышении производительности труда, связанном с этим росте заработной платы и предупреждения возможностей работодателя препятствовать росту доходов сотрудников по мере роста эффективности их трудовой деятельности.

В соответствии с действующим ТК РФ, поскольку существуют отрасли экономики и хозяйствующие субъекты, имеющие между собой сходство в основных производственных процессах, допускается разработка не индивидуальных, а типовых норм труда. Такие типовые нормы могут быть отраслевыми, межотраслевыми, профессиональными и прочие (ст. 161 ТК РФ).

В целях обеспечения единообразия подходов к разработке типовых норм труда в 2002 году Правительством Российской Федерации были утверждены Правила разработки и утверждения типовых норм труда<sup>2</sup>. В соответствии с ними типовые нормы труда для однородных работ подлежат разработке федеральным органом исполнительной власти, на который возложены управление, регулирование и координация деятельности в отрасли (подотрасли) экономики.

В дальнейшем в зависимости от типа разрабатываемых норм их утверждение осуществляется либо Министерством труда и социального

---

<sup>1</sup> Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Ю. П. Орловский. – Москва, 2015. – С. 202.

<sup>2</sup> О Правилах разработки и утверждения типовых норм труда : пост. Правительства Рос. Федерации от 11.11.2002 № 804 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – С. 4583.

развития РФ (в отношении межотраслевых норм труда), либо непосредственно федеральным органом исполнительной власти по согласованию с Министерством труда и социального развития РФ. Когда утверждение типовых норм труда осуществляется федеральным органом исполнительной власти, процедура утверждения должна в полной мере отвечать единым правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Для пересмотра типовых норм труда в случаях, предусмотренных законодательством, установлен такой же порядок, как и для их разработки и утверждения.

На сегодняшний день Министерством труда и социального развития РФ утвержден целый ряд межотраслевых норм труда, в частности:

- Межотраслевые типовые нормы времени на работы по сервисному обслуживанию оборудования телемеханики, сопровождению и доработке программного обеспечения<sup>1</sup>;
- Межотраслевые типовые нормы выработки на лесокультурные работы, выполняемые в равнинных условиях<sup>2</sup>;
- Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы, выполняемые на фрезерных станках (среднесерийное производство)<sup>3</sup>;
- Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы, выполняемые на отделочно-расточных станках (единичное и мелкосерийное производство)<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Об утверждении межотраслевых типовых норм времени на работы по сервисному обслуживанию оборудования телемеханики, сопровождению и доработке программного обеспечения : приказ Минздравсоцразвития России от 16.01.2006 № 22 (утратил силу) [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901973049> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>2</sup> Об утверждении Межотраслевых типовых норм выработки на лесокультурные работы, выполняемые в равнинных условиях : приказ Минздравсоцразвития России от 26.04.2006 № 317 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420379706> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>3</sup> Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы, выполняемые на фрезерных станках (среднесерийное производство) : пост. Минтруда России от 12.02.2004 № 13 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901890067> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>4</sup> Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы, выполняемые на отделочно-расточных станках (единичное и мелкосерийное производство) : пост. Минтруда России от 12.02.2004 № 14 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901890069> (дата обращения: 22.01.2018).

– Межотраслевые укрупненные нормативы времени на ремонт и восстановление деталей с использованием полимерно-композитных материалов<sup>1</sup> и другие.

Однако процесс нормирования сферы государственной гражданской службы и в целом труда сотрудников органов государственной власти и управления всех уровней является на сегодняшний день неполным.

С одной стороны, целый ряд конструктивных шагов в этом направлении Министерством труда и социального развития был сделан. В частности, как позитивный шаг можно отметить, что в 2002 году были разработаны и утверждены Нормативы предельной численности работников кадровых служб и бухгалтерий федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>. Благодаря им были созданы нормативные основы определения и обоснования штатной численности работников таких структурных подразделений органов исполнительной власти, осуществления оптимального подбора, расстановки и использования кадров, правильного распределения работ между исполнителями, установления должностных обязанностей. В Нормативах была закреплена также прикладная методика расчета нормативной численности работников кадровой службы и бухгалтерии федерального органа исполнительной власти, которая при определенной корректировке может быть экстраполирована и на расчет нормативной численности служащих других подразделений органов власти.

В то же время очевидно, что указанные Нормативы, – это лишь первый шаг в направлении построения современной системы нормирования труда специалистов государственной гражданской службы, поскольку своими положениями данные Нормативы охватывают лишь незначительную часть кадрового состава органов исполнительной власти и не позволяют рассчитать оптимальную численность служащих основных структурных подразделений

---

<sup>1</sup> Об утверждении межотраслевых укрупненных нормативов времени на ремонт и восстановление деталей с использованием полимерно-композитных материалов : пост. Минтруда России от 03.06.2003 № 32 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901869522> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>2</sup> Об утверждении Нормативов предельной численности работников кадровых служб и бухгалтерий федеральных органов исполнительной власти : пост. Минтруда России от 05.06.2002 № 39 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/901825582> (дата обращения: 22.01.2018).

таких органов. Кроме того, эти нормативы касаются исключительно норм численности, не охватывая собой другие важнейшие виды нормативов, которые также необходимы в деятельности государственных гражданских служащих (нормы обслуживания, выработки и пр.).

Как определенные шаги в этом направлении можно рассматривать утвержденные в разные годы Минтрудом РФ межотраслевые укрупненные нормативы времени на выполнение отдельных видов работ работниками бюджетных организаций. Так, в 1995 году были приняты Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях<sup>1</sup>, Нормативы времени на работы, выполняемые работниками городских (районных) центров государственной службы занятости в условиях автоматизированной обработки информации, и нормативы времени на работы, выполняемые работниками городских (районных) центров государственной службы занятости<sup>2</sup>, еще раньше, в 1994 году – Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по документационному обеспечению управления<sup>3</sup>, в 1993 году – Нормы времени на работы по автоматизированной архивной технологии и документационному обеспечению органов управления<sup>4</sup> и др.

Однако в целом следует констатировать, что процесс формирования укрупненных межотраслевых нормативов применительно к сфере государственного управления и в частности к нормированию труда государственных гражданских служащих осуществляется фрагментарно, отсутствует целостное видение данного процесса.

---

<sup>1</sup> Межотраслевые укрупненные нормативы времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях : пост. Минтруда России от 26.09.1995 № 56 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/9029223> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>2</sup> Об утверждении нормативов времени на работы, выполняемые работниками городских (районных) центров государственной службы занятости в условиях автоматизированной обработки информации, и нормативов времени на работы, выполняемые работниками городских (районных) центров государственной службы занятости : пост. Минтруда России от 09.10.1995 № 57 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://www.alppp.ru/law/trud-i-zanjatost-naselenija/trud/68/postanovlenie-mintruda-rf-ot-09-10-1995--57.html> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>3</sup> Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по документационному обеспечению управления : пост. Минтруда России от 25.11.1994 № 72 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902304770> (дата обращения: 22.01.2018).

<sup>4</sup> Постановление Минтруда России от 10.09.1993 № 152 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902304770> (дата обращения: 22.01.2018).

Осознавая существование указанной проблемы, Минтрудом РФ в 2013 году был издан Приказ № 235 от 31 мая 2013 года «Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда»<sup>1</sup>. Эти методические рекомендации были созданы для оказания методической помощи федеральным органам исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда государственных гражданских служащих. Тем самым фактически Минтруд РФ снял с себя бремя обязанности по разработке рамочных, укрупненных норм труда в сфере государственного управления.

В Методических рекомендациях были определены лишь основные требования к нормативам труда, которые в дальнейшем будут приниматься органами исполнительной власти в целях нормирования труда государственных гражданских служащих.

Так, согласно рекомендациям, при разработке типовых отраслевых норм труда органам исполнительной власти рекомендовано:

- применять комплексно обоснованные нормы затрат труда, установленные для однородных работ применительно к типовым технологическим (трудовым) процессам и типовым организационно-техническим условиям их выполнения в соответствующей отрасли экономики;

- выбирать в качестве типового наиболее рациональный и целесообразный трудовой процесс, характерный для всей совокупности однородных процессов в деятельности государственных служащих;

- обосновывать типовые нормы труда комплексно, с использованием аналитического метода нормирования труда к изучению технологических и трудовых процессов.

---

<sup>1</sup> Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда : приказ Министерства труда РФ от 31.05.2013 № 235 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты Российской Федерации. – URL: <http://sudact.ru/law/prikaz-mintruda-rossii-ot-31052013-n-235/prilozhenie/i> (дата обращения: 22.01.2018).

Для определения затрат рабочего времени государственных гражданских служащих в целях их дальнейшего нормирования рекомендовано использовать такие методы прикладных исследований, как:

– хронометраж, т.е. «измерение затрат рабочего времени работника на выполнение отдельных трудовых операций с целью определения трудоемкости этих операций, работ»<sup>1</sup>.

– фотохронометраж – «комбинированный способ изучения рабочего времени, основанный на совмещении хронометража и фотографии рабочего времени; сущность его в том, что фотография рабочего времени в отдельные периоды времени дополняется хронометражем»<sup>2</sup>;

– математико-статистический метод – метод, позволяющий учесть не только изменения технологических факторов, но и более сложные социально-психологические факторы организации производства.

Указанные рекомендации следует оценивать положительно, поскольку применение на практике перечисленных методов исследования позволяет исследовать фактические трудозатраты государственных гражданских служащих на выполнение отдельных функций, выявить «проблемные зоны», где труд служащих используется недостаточно эффективно, установить причины проблем и разработать мероприятия по их разрешению.

Безусловно положительным в «Методических рекомендациях для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда» следует считать указание основных факторов, которые следует учитывать при разработке норм труда в органах государственной власти и которые могут серьезно влиять на величину затрат труда: технических (параметры технологического процесса, оборудования, приспособлений, требования к качеству продукции); организационных (характеристики организации трудовых процессов, в том числе организации рабочих мест, систем и видов обслуживания, методов и приемов труда);

---

<sup>1</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – Москва, 2011. – С. 317.

<sup>2</sup> Фотохронометраж [Электронный ресурс] // Особенности менеджмента. – URL: [www.easilymanage.ru/enos-12-1.html](http://www.easilymanage.ru/enos-12-1.html) (дата обращения: 22.01.2018).

санитарно-гигиенических (характеристики производственной среды (освещенность рабочих мест, температура воздуха, шум, вибрация и другие); психофизиологических (показатели, характеризующие влияние трудовых процессов на организм работника (затраты физической и умственной энергии, степень утомления и так далее)); социальных (характеристики профессионально-квалификационного уровня персонала, отношения к труду и другие (потери рабочего времени из-за нарушений трудовой дисциплины, временной нетрудоспособности, текучести кадров и т.п.)); правовых (предусмотренные нормативными правовыми актами продолжительность рабочего времени, формы организации труда) и, наконец, структурных, экономических и пр.

Оценивая ту роль, которую сыграли в процессе разработки норм труда в сфере государственной гражданской службы «Методические рекомендации для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда», можно отметить, что, не решив прикладных задач, эти рекомендации, тем не менее, положили начало процессу разработки внутренних нормативов по труду в различных государственных органах и ведомствах.

В частности, согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2012 г. № 1919-р был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы». И первым пунктом в этот план было включено мероприятие, нацеленное на совершенствование организационных основ управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации. Согласно которому в качестве важнейших мероприятий запланировано:

– на первый квартал 2017 г. – разработка и внедрение методики нормирования численности федеральных государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти;



– на третий квартал 2017 г. – разработка и внедрение стандартов нормирования численности типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти (в том числе по категориям и группам должностей гражданской службы);

– на четвертый квартал 2017 г. – автоматизация мониторинга нормирования численности гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, совершенствование нормирования труда государственных гражданских служащих было включено в качестве первоочередной задачи в План мероприятий («дорожную карту») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы. Это доказывает тот факт, что сегодня именно от эффективного нормирования труда государственных гражданских служащих во многом зависит то, насколько эффективно будет организована деятельность органов исполнительной власти в стране.

Итак, анализ показал, что сегодня важнейшие вопросы нормирования труда регулируются, прежде всего, Трудовым кодексом РФ. Однако в нем государство провело лишь рамочное нормативное регулирование основных вопросов в сфере нормирования труда. В целях обеспечения единообразия подходов к разработке типовых норм труда также были утверждены Правила разработки и утверждения типовых норм труда. Кроме того, Министерством труда и социального развития РФ принят целый ряд межотраслевых норм труда. Также утверждены Нормативы предельной численности работников кадровых служб и бухгалтерий федеральных органов исполнительной власти. Однако они охватывают лишь незначительную часть кадров органов исполнительной власти и не позволяют рассчитать оптимальную численность служащих основных структурных подразделений. Кроме того, эти нормативы касаются исключительно норм численности. Процесс формирования укрупненных межотраслевых нормативов в сфере государственного управления и в частности в сфере нормирования труда

государственных служащих осуществляется фрагментарно, отсутствует целостное видение. Поэтому в настоящее время стоит задача развития новых целостных подходов к нормированию труда государственных гражданских служащих разных органов власти России.

## **ГЛАВА 2 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМИРОВАНИЯ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

### **2.1 Организационно-функциональные основы деятельности Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области**

Объектом прикладного исследования особенностей нормирования труда государственных гражданских служащих в работе стало одно из структурных подразделений Администрации Губернатора Свердловской области – Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Администрация Губернатора Свердловской области – это региональный орган государственной власти, созданный осенью 1995 года для обеспечения деятельности Губернатора Свердловской области и реализации его полномочий.

В соответствии со статьей 20 Закона Свердловской области от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» деятельность Администрации Губернатора Свердловской области осуществляется на основании Административного регламента, актуальная редакция которого была утверждена в октябре 2017 года<sup>1</sup>.

Согласно положениям регламента, Администрация Губернатора Свердловской области является государственным органом Свердловской области, осуществляющим организационное, правовое и иное обеспечение деятельности Губернатора Свердловской области и Правительства

---

<sup>1</sup> Об утверждении Административного регламента Администрации Губернатора Свердловской области : распоряжение Администрации Губернатора Свердловской области от 26.10.2017 № 20-ПАГ [Электронный ресурс] // Система электронного документооборота Правительства Свердловской области – URL: <http://sed.midural.ru/psu/ui/> (дата обращения: 20.11.2017).

Свердловской области, а также организацию контроля за исполнением решений, принятых Губернатором Свердловской области и Правительством Свердловской области.

В настоящее время в Администрации Губернатора Свердловской области действуют семь департаментов и восемь управлений:

- Департамент внутренней политики Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Департамент по местному самоуправлению Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Управление выпуска правовых актов Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Экспертный департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Департамент управления проектами Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Управление документационного обеспечения Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Департамент кадровой политики Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Контрольный департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Департамент протокола и организационного обеспечения Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Управление мобилизационной подготовки Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;

- Управление референтуры Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Секретариат Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
- Сектор специальной документальной связи Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области является одним из ключевых структурных подразделений Администрации Губернатора Свердловской области. Правовую основу его деятельности составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, Устав Свердловской области, законы Свердловской области, указы и распоряжения Губернатора Свердловской области, постановления и распоряжения Правительства Свердловской области и др.

Основные задачи деятельности Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области:

- организация работы по рассмотрению обращений и запросов граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, поступающих в адрес Губернатора Свердловской области, в Администрацию Губернатора Свердловской области и Правительство Свердловской области;
- обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, направленных в устной, письменной форме и в форме электронного документа в вышеуказанные органы власти;
- обеспечение личного приема граждан в Правительстве Свердловской области.

Ключевые функции Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области:

- прием и регистрация обращений граждан в системе электронного документооборота;
- направление обращений граждан, содержащих вопросы, решение которых не входит в компетенцию Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области, в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, а также уведомление об этом заявителей;
- анализ и обобщение информации о количестве обращений граждан, тематике вопросов, которые граждане ставят в письменных обращениях и на личном приеме, и результатах рассмотрения обращений граждан, составление соответствующих статистических и аналитических отчетов;
- прием и переадресация телефонных звонков граждан через сетевой справочный телефонный узел;
- формирование и поддержание в актуальном состоянии дел по обращениям граждан;
- подготовка предложений по рассмотрению обращений граждан Губернатору Свердловской области, Первому Заместителю Губернатора Свердловской области – Руководителю Администрации Губернатора Свердловской области, Первому Заместителю и заместителям Губернатора Свердловской области и Заместителю Руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, координирующему деятельность Управления;
- рассмотрение обращений граждан по поручению Первого Заместителя Губернатора Свердловской области – Руководителя

- Администрации Губернатора Свердловской области и Заместителя Руководителя Администрации Губернатора Свердловской области;
- контроль за обеспечением объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений граждан, принятие решений по которым входит в компетенцию Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области по приему граждан;
  - организация подготовки графика личного приема граждан в приемной Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области по приему граждан;
  - запись на личный прием граждан в приемной Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области;
  - обеспечение информационного обмена с системой личного приема граждан на базе специального программного обеспечения по проведению личного приема и приема в режиме видеоконференцсвязи, видеосвязи, аудиосвязи и иных видов связи;
  - проведение методической работы по вопросам, входящим в компетенцию Управления;
  - разработка информационно-справочных и методических материалов по организации работы с обращениями граждан в Администрации Губернатора Свердловской области, Правительстве Свердловской области, исполнительных органах государственной власти Свердловской области и органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в пределах компетенции Управления;
  - подготовка проектов правовых актов Губернатора Свердловской области, Правительства Свердловской области и Администрации Губернатора Свердловской области в пределах компетенции Управления;

- подготовка справочно-информационных и аналитических материалов по вопросам, относящимся к компетенции Управления;
- взаимодействие с другими структурными подразделениями Администрации Губернатора Свердловской области, органами государственной власти Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, организациями и др.

Таким образом, круг функций Управления по работе с обращениями граждан весьма широк и подразумевает различные аспекты работы с обращениями граждан.

Организационная структура Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области представлена на рисунке 1.



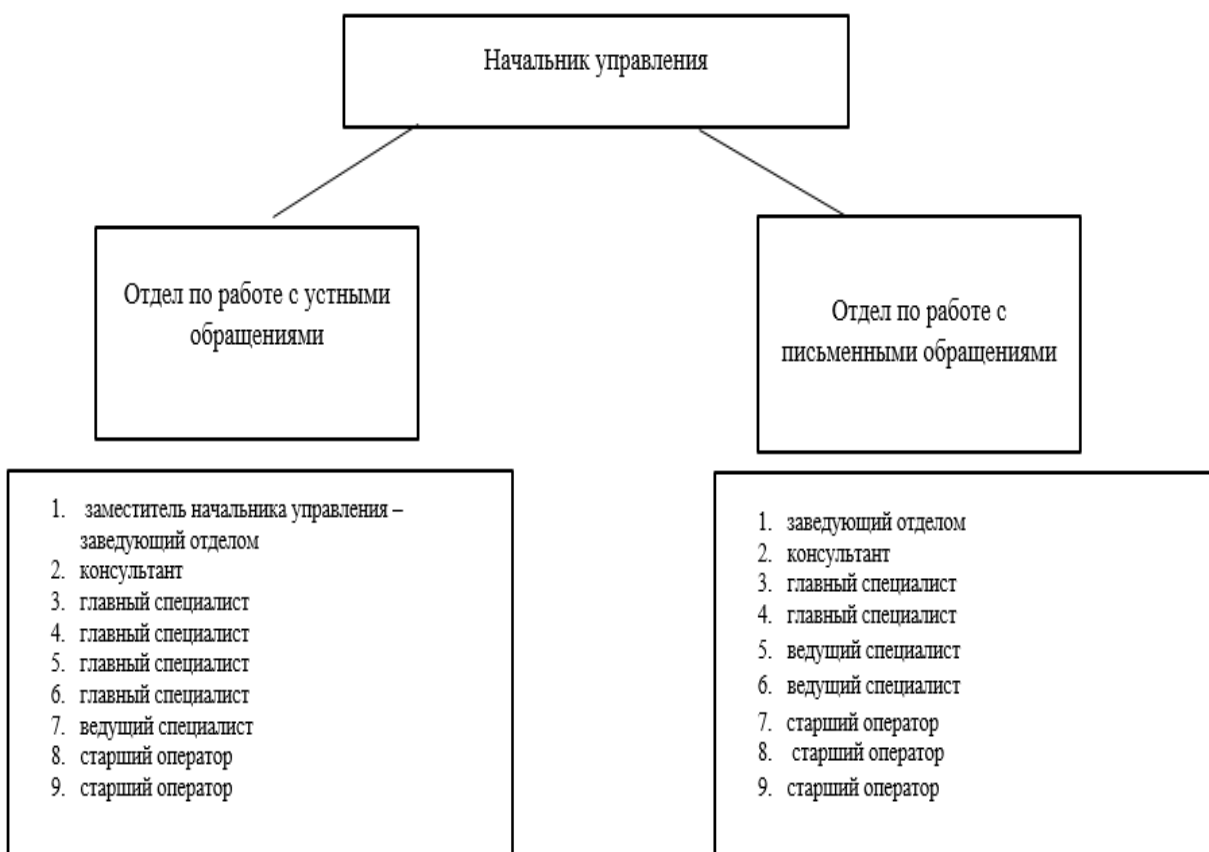


Рисунок 1 – Организационная структура Управления по работе с обращениями граждан Губернатора и Правительства Свердловской области<sup>1</sup>

Как видно из рисунка 1, организационная структура Управления является иерархической, линейно-функциональной, включает в себя два подразделения – Отдел по работе с устными обращениями граждан и Отдел по работе с письменными обращениями граждан.

Отдел по работе с письменными обращениями граждан принимает обращения, составленные в письменной форме и отправленные средствами почтовой связи по адресу: 620031, г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1, либо доставленные в письменной форме нарочным либо лично в Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области по адресу: г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1, подъезд № 2, каб. 204 (прием документов

<sup>1</sup> Выполнено автором по данным Администрации Губернатора Свердловской области.

осуществляется ежедневно с понедельника по четверг с 9.30 до 17.30, в пятницу с 09.30 до 16.30), либо направленные в форме электронного документа посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Правительства Свердловской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» («Электронная приемная»).

Отдел по работе с устными обращениями граждан осуществляет запись на личный прием граждан по адресу: г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1, подъезд № 2, каб. 202 ежедневно с понедельника по четверг с 9:30 до 17:30, в пятницу с 09:30 до 16:30. Также сотрудники отдела ведут запись на личный прием по телефону в Правительстве Свердловской области: (343) 385-77-77 и на основании электронных документов, отправленных через официальный сайт Правительства Свердловской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» средствами «Электронной приемной». Специалисты отдела также осуществляют личный прием граждан в Правительстве Свердловской области, который проводится по адресу: г. Екатеринбург, пл. Октябрьская, д. 1, подъезд № 2, каб. 202, согласно графику личного приема граждан, утверждаемому ежемесячно.

Ответственный за выполнение задач, возложенных на Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области – Начальник Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Ответственный за обеспечение рассмотрения обращений российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, организаций и общественных объединений, поступивших в устной форме, в том числе по телефону, а также за работу приемной Правительства Свердловской области по приему граждан – Заместитель начальника Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области – заведующий отделом по работе с устными обращениями.

Специалистами отдела ежемесячно разрабатывается График личного приема граждан для всех ключевых руководящих должностных лиц Администрации Губернатора и Правительства Свердловской области. В таблице 1 представлен график личного приема граждан на январь 2018 года.

Таблица 1 – График личного приема граждан на январь 2018 года

Дата	Прием ведет		Часы приема
9 января	Рукавишников Алексей Витальевич	Директор Департамента информатизации и связи Свердловской области	с 12.00
10 января	Гладкова Татьяна Викторовна	Исполняющий обязанности Министра экономики и территориального развития Свердловской области	с 10.00
10 января	Креков Павел Владимирович	Заместитель Губернатора Свердловской области	с 15.00
11 января	Чернев Николай Дмитриевич	Управляющий делами Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области	с 10.00
11 января	Соболев Андрей Олегович	исполняющий обязанности Министра международных и внешнеэкономических связей Свердловской области	с 12.00
11 января	Цветков Андрей Игоревич	Министр здравоохранения Свердловской области	с 15.00
12 января	Дегтярев Дмитрий Сергеевич	Министр агропромышленного комплекса и продовольствия Свердловской области	10.00
12 января	Волков Михаил Михайлович	Министр строительства и развития инфраструктуры Свердловской области	с 15.00
15 января	Клевец Николай Арсентьевич	Управляющий Восточным управленческим округом Свердловской области	с 9.00
15 января	Кузнецов Алексей Владимирович	Министр природных ресурсов и экологии Свердловской области	с 10.00
15 января	Вольф Виталий Александрович	Управляющий Западным управленческим округом Свердловской области	с 14.00
15 января	Салихов Азат Равкатович	Заместитель Губернатора Свердловской области	с 15.00
16 января	Иванов Александр Леонидович	Директор Департамента информационной политики Свердловской области	с 10.00
16 января	Орлов Алексей Валерьевич	Первый Заместитель Губернатора Свердловской области	с 12.00
17 января	Тунгусов Владимир Георгиевич	Первый Заместитель Губернатора Свердловской области - Руководитель Администрации Губернатора Свердловской области	с 15.00
18 января	Биктуганов Юрий Иванович	Министр общего и профессионального образования Свердловской области	с 15.00
18 января	Глацких Ольга Вячеславовна	Директор Департамента молодежной политики Свердловской области	с 15.00

19 января	Казакова Виктория Владимировна	Министр инвестиций и развития Свердловской области	с 10.00
19 января	Пересторонин Сергей Валентинович	Министр промышленности и науки Свердловской области	с 12.00
19 января	Кулаченко Галина Максимовна	Заместитель Губернатора Свердловской области - Министр финансов Свердловской области	с 15.00
22 января	Астахов Михаил Семенович	Управляющий Южным управленческим округом Свердловской области	с 14.00
22 января	Каюмов Евгений Тиморгалиевич	Управляющий Горнозаводским управленческим округом Свердловской области	с 14.00
23 января	Высокинский Александр Геннадьевич	Заместитель Губернатора Свердловской области	с 15.00
24 января	Преин Евгений Юрьевич	Управляющий администрацией Северным управленческим округом Свердловской области	с 9.00
24 января	Злоказов Андрей Владимирович	Министр социальной политики Свердловской области	с 15.00
25 января	Росолов Алексей Петрович	Директор Департамента государственного жилищного и строительного надзора Свердловской области	с 14.00
25 января	Швиндт Сергей Владимирович	Заместитель Губернатора Свердловской области	с 15.00
26 января	Кудрявцев Александр Николаевич	Министр общественной безопасности Свердловской области	с 10.00
26 января	Учайкина Светлана Николаевна	Министр культуры Свердловской области	с 12.00
29 января	Смирнов Николай Борисович	Министр энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области	с 15.00
30 января	Рапопорт Леонид Аронович	Министр физической культуры и спорта Свердловской области	с 10.00
30 января	Старков Василий Владимирович	Министр транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области	с 15.00
31 января	Зырянов Сергей Михайлович	Заместитель Губернатора Свердловской области, исполняющий обязанности Министра по управлению государственным имуществом Свердловской области	с 15.00

В настоящее время штатный состав Управления по работе с обращениями граждан составляет 19 человек, из них 2/3 специалистов – 14 человек (74 %) составляют государственные гражданские служащие, а почти 1/3 – 5 человек (26 %) технические специалисты. Штатный состав Управления укомплектован на 100 %.

Деятельность Управления по работе с обращениями граждан характеризуется высокой интенсивностью и повышенными рабочими

нагрузками. За III квартал 2017 года в адрес Губернатора Свердловской области и в Правительство Свердловской области поступило 7091 обращение граждан. Выросло число обращений, направляемых в электронной форме – 5093 (72 % от общего числа поступивших обращений).

Динамика поступления обращений граждан с разбивкой по месяцам представлена на рисунке 2.

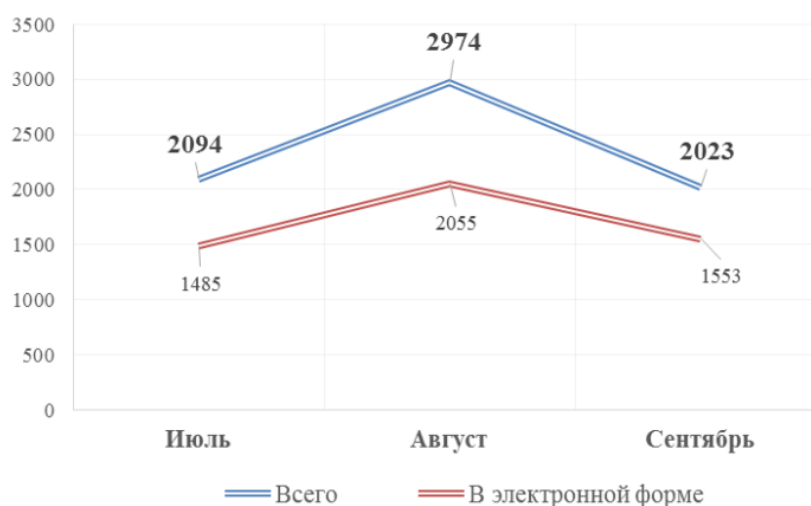


Рисунок 2 – Динамика поступления обращений граждан в Администрацию Губернатора и Правительство Свердловской области за 3 квартал 2017 г.<sup>1</sup>

Основная доля поступающих обращений приходится на столицу региона – город Екатеринбург. С учетом территориальной принадлежности заявителей в III квартале 2017 года поступило:

- из города Екатеринбурга – 3069 обращений (43,4 %);
- из Западного управленческого округа – 868 обращений (12,3 %);
- из Южного управленческого округа – 825 обращений (11,6 %);
- из Восточного управленческого округа – 740 обращений (10,4 %);
- из Горнозаводского управленческого округа – 667 обращений (9,4 %);
- из Северного управленческого округа – 598 обращений (8,4 %);
- из иных субъектов Российской Федерации – 222 обращения (3,1 %);

<sup>1</sup> Источник: Информация об обращениях граждан, поступивших в адрес Губернатора Свердловской области и в Правительство Свердловской области за III квартал 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Свердловской области. – URL: <http://www.midural.ru/100033/100055/100066/> (дата обращения: 24.11.2017).

- из интернета без точного адреса –102 обращения (1,4 %).

Структура обращений граждан с разбивкой на тематики представлена на рисунке 3.



Рисунок 3 – Тематика обращений граждан в III квартале 2017 года<sup>1</sup>

Анализ тематики вопросов, содержащихся в обращениях граждан, поступивших в адрес Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области в III квартале 2017 года, показал, что наибольшее количество обращений в изученный период приходилось на такие сферы как:

- обеспечение граждан жильем (17 %),
- коммунальное хозяйство (15 %),
- строительство и архитектура (9 %),
- социальное обеспечение (8 %).

По состоянию на октябрь 2017 года из 7091 обращения граждан, поступивших в III квартале 2017 года:

- 460 обращений находятся на рассмотрении;
- 6631 рассмотрено (рисунок 4).

<sup>1</sup> Источник: Информация об обращениях граждан, поступивших в адрес Губернатора Свердловской области и в Правительство Свердловской области за III квартал 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Свердловской области. – URL: <http://www.midural.ru/100033/100055/100066/> (дата обращения: 24.11.2017).

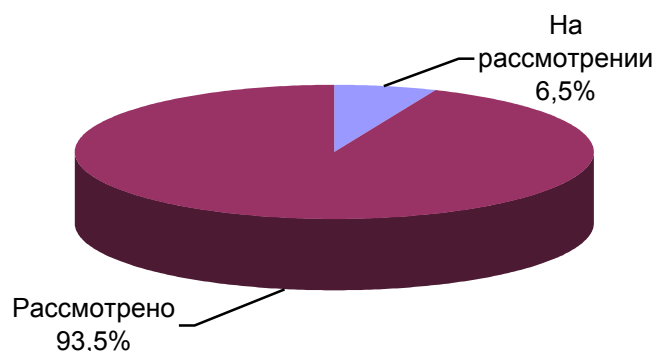


Рисунок 4 – Результативность работы с обращениями граждан в III квартале 2017 года<sup>1</sup>

Таким образом, анализ показывает высокую результативность работы специалистов Управления с обращениями граждан в III квартале 2017 года, так как 93,5 % всех поступивших обращений было обработано и по ним приняты те или иные требуемые управленческие меры. В частности, по результатам рассмотрения обращений:

- 38 обращений поддержано, в том числе по 21 обращениям приняты меры;
- 31 обращение не поддержано;
- по 1266 обращениям в адрес заявителей направлены ответы разъяснительного характера;
- 5296 обращений переадресовано по компетенции.

Таким образом, изучение опыта функционирования подразделения показало, что Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области является одним из важнейших в структуре Администрации Губернатора и Правительства Свердловской области, и от качества работы Управления и его сотрудников во многом зависит общее качество взаимодействия руководства региона с населением области.

<sup>1</sup> Источник: Информация об обращениях граждан, поступивших в адрес Губернатора Свердловской области и в Правительство Свердловской области за III квартал 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Свердловской области. – URL: <http://www.midural.ru/100033/100055/100066/> (дата обращения: 24.11.2017).

## **2.2 Особенности нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области**

В процессе эффективной организации деятельности государственных гражданских служащих и технических специалистов Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области все более важную роль в последние годы играет нормирование труда и различных его сторон.

Однако на текущий момент процесс нормирования труда в Администрации Губернатора Свердловской области в целом и в Управлении по работе с обращениями граждан находится в начальной стадии. Анализ локальных нормативных актов Администрации показывает, что единая система нормирования труда, необходимая для качественной организации деятельности структурных подразделений в региональном органе государственной власти, пока не создана. Не принят необходимый комплекс управленческих решений, который бы определял необходимые нормативы труда государственных гражданских служащих и технических специалистов Администрации в целом и ее подразделений, в частности Управления по работе с обращениями граждан (таблица 2).



Таблица 2 – Анализ системы нормирования труда (комплекса управленческих решений, определяющих нормативы труда) государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан<sup>1</sup>

Тематика и направленность управленческих решений в сфере регламентации нормативов труда служащих Управления по работе с обращениями граждан	Состояние разработки (разработаны в полном объеме / разработаны частично / в разработке / не принято)
Решения об утверждении норм труда по видам работ и рабочим местам при выполнении тех или иных видов работ (функций)	Разработаны частично
Решения о регламентации и применении методов и способов расчета и установления норм труда	Не разработаны
Решения об установлении порядка и условий введения норм труда применительно к конкретным условиям труда отдельных специалистов, рабочим местам	Не разработаны
Решения об установлении порядка и условий замены и пересмотра норм труда по мере совершенствования или внедрения новой техники, технологии и проведения организационных либо иных мероприятий, обеспечивающих рост производительности труда, а также в случае использования физически и морально устаревшего оборудования	Не разработаны
Решения, определяющие меры, направленные на соблюдение установленных норм труда	Не разработаны

Таким образом, анализ локальных документов в сфере регулирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Администрации Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области показывает, что в настоящее время процесс нормативной регламентации нормирования труда государственных гражданских служащих в исследуемом подразделении находится в начальной стадии своего развития.

На сегодняшний день в целях нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан осуществлена разработка лишь отдельных локальных нормативных актов.

<sup>1</sup> Выполнено автором по итогам анализа системы нормирования труда Управления

В частности, одним из ключевых действующих документов в данном направлении в настоящее время является перечень «Нормы обработки обращений, документов в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской области (СЭД и МОГ)», утвержденный Заместителем Руководителя Аппарата Правительства Свердловской области Т.В. Бабкиной 11.07.2016 г. Указанным документом введены нормативы выполнения базовой трудовой функции государственных гражданских служащих Управления, связанной с обработкой обращений граждан. Они включают в себя нормы двух типов:

- нормы времени (то есть затраты рабочего времени на выполнение единицы работы (функции) одним или группой государственных служащих соответствующей квалификации);
- нормы обслуживания (количество объектов, которые государственный служащий или группа государственных служащих соответствующей квалификации и должностного статуса обязаны обслужить в течение единицы рабочего времени) (таблица 3).

Таблица 3 – Нормы обработки обращений, документов в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской области (СЭД и МОГ)

№ п/п	Этапы обработки документов	Контрольное время обработки	Норма обработки документов на сотрудника в день (в зависимости от занимаемой должности)			
			Консультант	Главный специалист	Ведущий специалист	Старший инспектор
1	Регистрация поступивших документов	В течение 3-х дней с момента поступления	Поступающий объем документов			
2	Обработка документов на предварительном рассмотрении	До 15.00 ч. дня регистрации	22	18	14	11
3	Подготовка проектов ответов	До 17.00 ч. дня, предшествующего сроку	В соответствии с выданными поручениями			

		направления ответа	
4	Согласование исходящих документов	В течение 4 часов с момента поступления документа	В соответствии с выданными поручениями
5	Регистрация исходящих документов	До 16.00 ч. в день подписания документа, но не позднее срока отправки	Поступающий объем документов
6	Прикрепление сканированного документа	До 10.00 ч. каждого дня, но не позднее срока направления документа	В соответствии с закрепленными территориями и обработанными документами
7	Отправка документов	До 17.00 ч. 6-го дня с даты регистрации (переадреса- ция) До 17.00 ч. 14-го дня с даты регистрации (информация по запросам) До 17.00 29- го дня с даты регистрации (ответы)	Поступающий объем документов
8	Принятие (отклонение) отчета об исполнении поручения	В течение 2- х дней с момента поступления отчета	В соответствии с закрепленными территориями и обработанными документами
9	Завершение обработки документа	До 09.00 ч. каждого четверга	В соответствии с закрепленными территориями и обработанными документами
10	Снятие с контроля документа	До 09.00 ч. каждой пятницы	В соответствии с закрепленными территориями и обработанными документами
11	Формирование комплекта	До 09.00 ч. каждого	В соответствии с закрепленными территориями и обработанными документами

	документов в дело (на бумажном носителе	понедель- ника	
--	--	-------------------	--

Анализ данных таблицы 3 показывает, что принятые нормативы обработки обращений, документов в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан Администрации Губернатора и Правительства Свердловской области характеризуются следующими особенностями:

- во-первых, все перечисленные выше нормы индивидуализированы с учетом этапов обработки обращений, что следует оценивать положительно;
- во-вторых, все указанные нормы времени определены единообразно, с указанием не конкретных, жестких сроков (рамочный подход), а с определением временного интервала для выполнения тех или иных операций (интервальный подход). Это также следует оценивать положительно, поскольку с учетом специфики работы государственных служащих Управления и разнохарактерности поступающих обращений граждан интервальный подход к установлению временных нормативов следует считать более мягким и оптимальным для регламентации труда госслужащих Управления. Использование жестких, рамочных норм времени, как это, например, бывает на производстве, в данном случае нецелесообразно и могло бы привести не к повышению качества работы госслужащих, а к снижению эффективности их обработки обращений граждан (стрессогенный фактор).

Однако детальный анализ установленных норм обработки обращений в Управлении по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской области (СЭД и МОГ) позволяет выявить целый ряд имеющихся недостатков.

Прежде всего, следует обратить внимание на неконкретность в отдельных случаях формулировки норм контрольного времени обработки обращений граждан. В частности, для регистрации поступивших документов контрольное время определено как 3 дня с момента поступления. При этом не ясно:

- следует ли включать в указанный трехдневный период непосредственно день поступления обращения или срок в соответствии, например, с общими правилами исчисления сроков, установленных Гражданским кодексом РФ, начинает течь со следующего дня;
- какие дни следует включать в указанный трехдневный период – календарные или рабочие; данный вопрос не является праздным, особенно если обращение от гражданина поступило в Управление в пятницу, накануне официальных выходных или праздничных дней;
- что следует признавать «моментом поступления» обращения – конкретное время в детализации до часа и минуты или только день (календарную дату); этот вопрос может влиять на определение периода окончания контрольного срока.

Кроме этого, в анализируемых нормативах следует обратить внимание на следующие проблемные вопросы, например:

- как следует осуществлять обработку документов на предварительном рассмотрении, если поступивший документ был зарегистрирован в 15.00 или позднее, но до окончания текущего рабочего дня; следует ли в этом случае обработку документов переносить на следующий рабочий день;
- как следует рассчитывать 4 часа при согласовании исходящих документов, если, например, исходящий документ был подготовлен в конце официально установленного рабочего дня; не требуется ли в данном случае в соответствии с принятым 4-часовым нормативом пролонгировать рабочее время госслужащего, ответственного за

- согласование исходящего документа; или необходимо переносить указанный 4-часовой срок на следующий рабочий день;
- следует ли включать в 2-дневный период на принятие (отклонение) отчета об исполнении поручения непосредственно день принятия (отклонения) обращения или срок в соответствии с общими правилами исчисления сроков, установленных ГК РФ, начинает течь со следующего дня;
  - как следует осуществлять расчет предельного норматива времени на отдельных этапах (этапе завершения обработки документа, этапе снятия документа с контроля и этапе формирования комплекта документов в дело на бумажном носителе), если норматив времени привязан ко дню недели (четверг, пятница, понедельник) и при этом на данный день пришелся официально установленный выходной; следует ли в данном случае пролонгировать срок и до какой даты – до следующего соответственно четверга, пятницы, понедельника.

Все перечисленные выше неточности и обобщенные формулировки исчисления сроков нуждаются в уточнении, поскольку вследствие неконкретности их формулировки возникают предпосылки для затягивания рассмотрения обращений граждан либо, наоборот, их чрезмерного сжатия, что может негативно влиять на обработку обращений.

Также следует признать, что формулировка норм обработки документов сделана в анализируемом документе недостаточно конкретно и ясно. Так, согласно утвержденным нормативам, весь поступающий объем документов (обращений граждан) подлежит регистрации в течение 3-х дней с момента поступления. Однако при этом в указанной норме обработки никак не учтено, что поступающий объем документов (обращений граждан) может существенно различаться между собой количественно день ото дня: в одни дни объем поступающих обращений невелик, а в другие, наоборот, может существенно увеличиваться. Следовательно, в периоды повышения объема входящих документов (обращений граждан) при сохранении постоянного

штатного состава государственных служащих Управления может существенно возрасти количество тех документов, которые каждый сотрудник должен в течение рабочего дня обработать. С другой стороны, в периоды снижения числа входящих обращений граждан установленный 3-дневный период для регистрации поступивших документов может создавать предпосылки для искусственного затягивания регистрации обращений граждан.

Одним из недостатков установленных в Управлении нормативов обработки обращений следует считать немотивированность принятых норм обработки документов в расчете на 1 сотрудника Управления. Согласно принятым нормативам, консультант в течение рабочего дня должен обрабатывать 22 поступивших обращения, главный специалист – 18, ведущий специалист – 14, старший инспектор – 11. При этом, однако, не ясно, каким способом были рассчитаны эти количественные показатели – на основе статистических данных о количестве входящих обращений за прошедшие периоды (путем деления этого количества на число штатных единиц сотрудников Управления), на основе хронометража или иным способом. Представляется, что применительно к этапу обработки документов на предварительном рассмотрении следует отказаться от установления строго фиксированного количественного норматива обработки документов (обращений граждан) в пользу установления минимально допустимого объема обработки документов, меньше которого государственный служащий Управления обрабатывать не имеет права.

При рассмотрении норм обработки документов на сотрудника в день также был выявлен следующий недостаток: нормы обработки на этапах 3 (подготовка проектов ответов) и 4 (согласование исходящих документов) не конкретизированы, а сформулированы отсылочно («в соответствии с выданными поручениями»). В связи с тем, что выданные поручения могут предусматривать самые разные временные затраты на их выполнение, а

контрольное время обработки документов на данных этапах определено предельными сроками, в ряде ситуаций:

- могут создаваться предпосылки для чрезмерной нагрузки на сотрудников Управления, ответственных за их выполнение (если объем выданных поручений не рассчитан или превышает реальные физические возможности служащего по их выполнению);
- могут складываться условия для субъективизма и несправедливости в распределении рабочей нагрузки между конкретными специалистами (излишняя нагрузка на одних специалистов и недостаточная на других).

Таким образом, проведенный анализ принятых норм обработки обращений в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан выявил в их формулировке и методологии расчета и установления целый ряд недостатков, способных негативно влиять на работу государственных гражданских служащих с обращениями граждан, создающих предпосылки для неравномерного распределения рабочей нагрузки между специалистами, для разночтения в определении конкретных сроков окончания работ на том или ином этапе обработки обращений граждан, неправомерного затягивания этих сроков или, наоборот, чрезмерного их сжатия, что может стать причиной их формального выполнения, «для галочки». В связи с выявленными недостатками на сегодняшний день очевидной становится актуальность проведения работ по совершенствованию процедур нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Итак, проведенный анализ принятых норм обработки обращений в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан выявил в их формулировке и методологии расчета и установления целый ряд недостатков, способных негативно влиять на работу государственных гражданских служащих с обращениями граждан, создающих предпосылки



для неравномерного распределения рабочей нагрузки между специалистами, для разночтения в определении конкретных сроков окончания работ на том или ином этапе обработки обращений граждан, неправомерного затягивания этих сроков или, наоборот, чрезмерного их сжатия, что может стать причиной их формального выполнения, «для галочки». В связи с выявленными недостатками на сегодняшний день очевидной становится актуальность проведения работ по совершенствованию процедур нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

### **2.3 Проблемы нормирования труда государственных гражданских служащих и направления их решения**

Итак, проведенный в главе анализ выявил, что система нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области в настоящее время в целостном виде не сформирована. Нуждаются в разработке:

- решения о регламентации и применении методов и способов расчета и установления норм труда;
- решения об установлении порядка и условий введения норм труда применительно к конкретным условиям труда отдельных специалистов, рабочим местам;
- решения об установлении порядка и условий замены и пересмотра норм труда по мере совершенствования или внедрения новой техники, технологии и проведения организационных либо иных мероприятий, обеспечивающих рост производительности труда, а также в случае использования физически и морально устаревшего оборудования;

- решения, определяющие меры, направленные на соблюдение установленных норм труда.

Важнейшей проблемой в сфере нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области на сегодняшний день является то, что количественные нормативы обработки обращений в расчете на 1 сотрудника Управления не мотивированы хронометрическими расчетами. Хронометраж и определение трудозатратности процедур обработки поступающих документов в Управлении не проводилось. Указанные нормативы (консультант – 22 поступивших обращения, главный специалист – 18, ведущий специалист – 14, старший инспектор – 11) были установлены исходя из анализа общего среднеспредельного объема поступающих обращений за год путем деления на общее штатное число сотрудников Управления, осуществляющих обработку обращений граждан.

В целях устранения этого недостатка предлагается внедрить в процедуры нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области обязательный хронометраж процедур обработки документов. Как отмечалось выше, хронометраж представляет собой «измерение затрат рабочего времени работника на выполнение отдельных трудовых операций с целью определения трудоемкости этих операций, работ»<sup>1</sup>.

Для проведения хронометража в Управлении требуется исследовать внутреннюю структуру документации (обращений), с которыми приходится работать государственным служащим, выявить их структуру и определить уровни сложности документов.

В ходе подготовки диссертационного исследования была проведена экспериментальная работа в указанном направлении. Был спланирован и

---

<sup>1</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – Москва, 2011. – С. 317.

проведен диагностический хронометраж процедур обработки документов на предварительном рассмотрении.

Для его осуществления был сделан анализ документов, поступающих в Управление, и определена их сложность и трудозатратность. Анализ выявил, что наиболее трудозатратными являются обращения, характер вопросов которых соответствует компетенции Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и которые требуют принятия решений по существу. Такие решения для дачи ответов по ним требуют аналитической проработки, изучения и цитирования нормативно-правовых, программных, инструктивных и иных регламентирующих документов, в отдельных случаях – приведения статистических данных и т.д.

В рамках подготовки диссертационного исследования внутри данной группы обращений была сделана их градация по уровню сложности, и все обращения были разделены на категории:

- 3 категория – обращения, очевидно не требующие поддержки, неприемлемые по своему содержанию, в отношении которых требуется только разъяснение заявителю о причинах мотивированного отказа в поддержке обращения; такие обращения наименее трудоемкие;
- 2 категория – обращения, требующие поддержки и ответа разъяснительного характера; такие обращения более трудоемкие, чем обращения первой группы;
- 1 категория – обращения, поддержанные и требующие как ответа заявителю, так и принятия соответствующих мер реагирования; это наиболее трудоемкие обращения.

За пределами этих трех групп также была выделена 4 категория обращений, из существа которых следует необходимость их переадресации в соответствии с подведомственностью и по компетенции. Эти обращения наименее трудоемкие и наименее затратные с точки зрения временных затрат на их обработку.

Проведенный в ходе работы над диссертационным исследованием хронометраж показал, что реальный объем обработки документов, требующих предварительного рассмотрения, во многом зависит от категории сложности обращения. Между тем, как следует из принятых в Управлении Норм обработки обращений, документов, на сегодняшний день нормативы их обработки на предварительном рассмотрении установлены без учета реальной сложности обращений, что нередко приводит к тому, что на требующие значительных временных затрат обращения отводится недостаточно времени, и решения по ним принимаются формально. Экспериментальный хронометраж процедур обработки документов на предварительном рассмотрении позволил установить, что не всегда специалисты Управления укладываются в установленный норматив обработки документов, когда поступают обращения сложного характера, и наоборот, успевают в течение рабочего дня обрабатывать существенно больше обращений, если они относятся к четвертой, наиболее легкой категории и требуют перенаправления по подведомственности и компетентности. На рисунках 5-9 показаны итоги диагностического хронометража процедур обработки различных по сложности категорий обращений на предварительном рассмотрении в деятельности консультанта Управления. Хронометраж осуществлялся в октябре 2017 года.

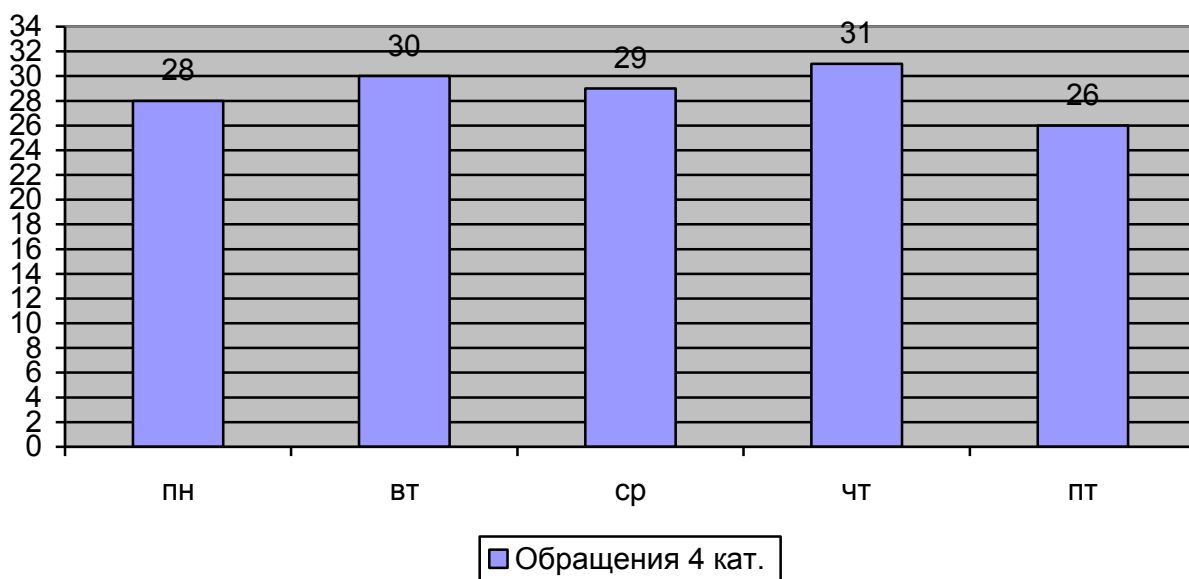


Рисунок 5 – Фактическое количество обработанных консультантом обращений 4 категории сложности в период проведения диагностического хронометража<sup>1</sup>

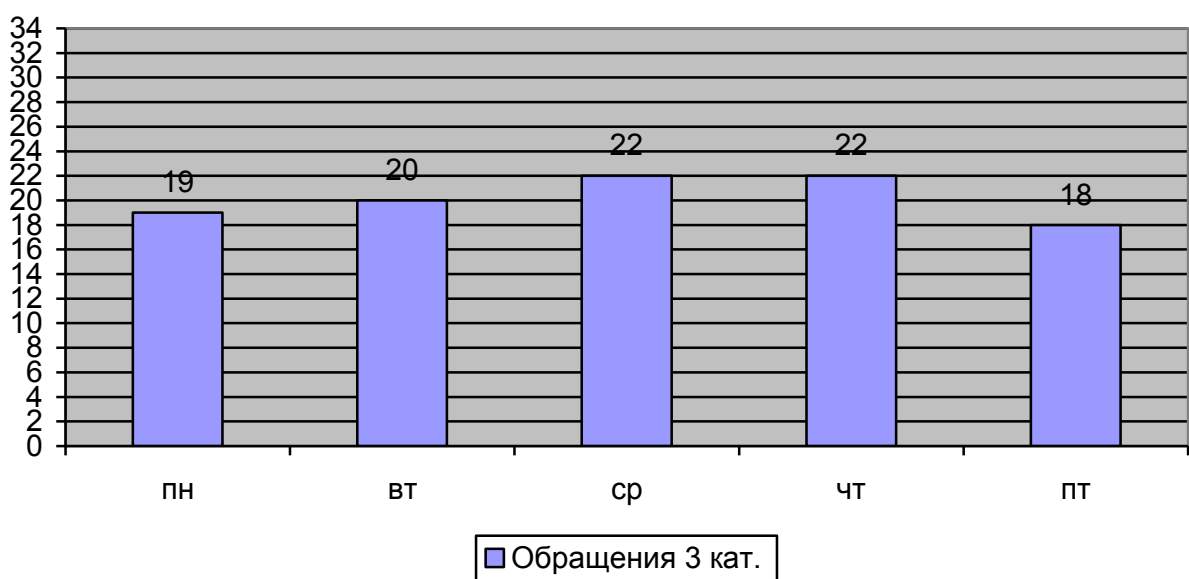


Рисунок 6 – Фактическое количество обработанных консультантом обращений 3 категории сложности в период проведения диагностического хронометража<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража

<sup>2</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража

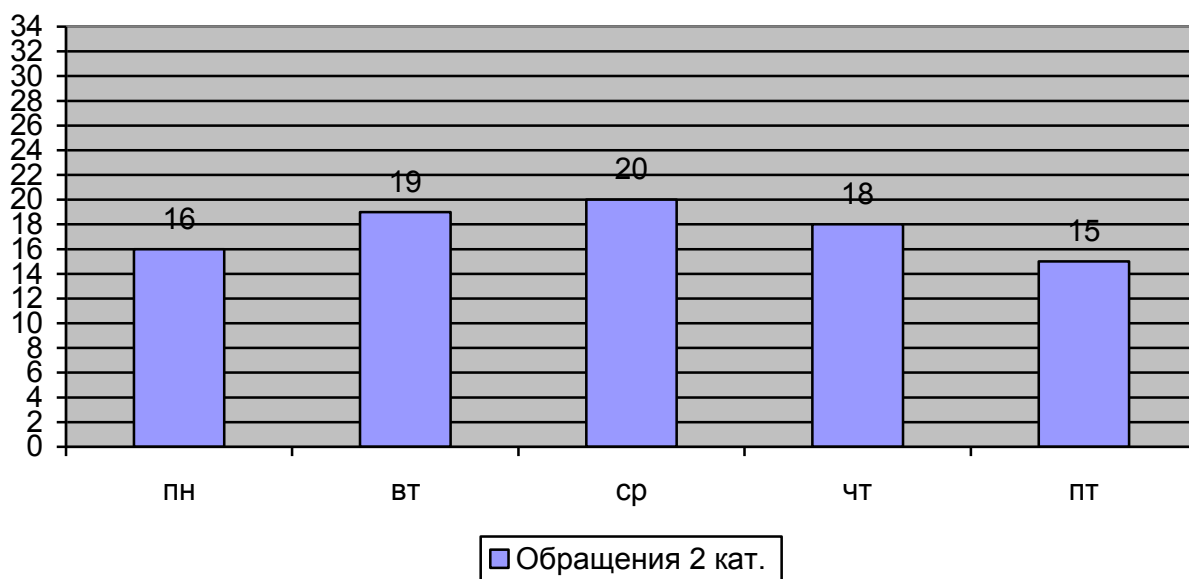


Рисунок 7 – Фактическое количество обработанных консультантом обращений 2 категории сложности в период проведения диагностического хронометража<sup>1</sup>

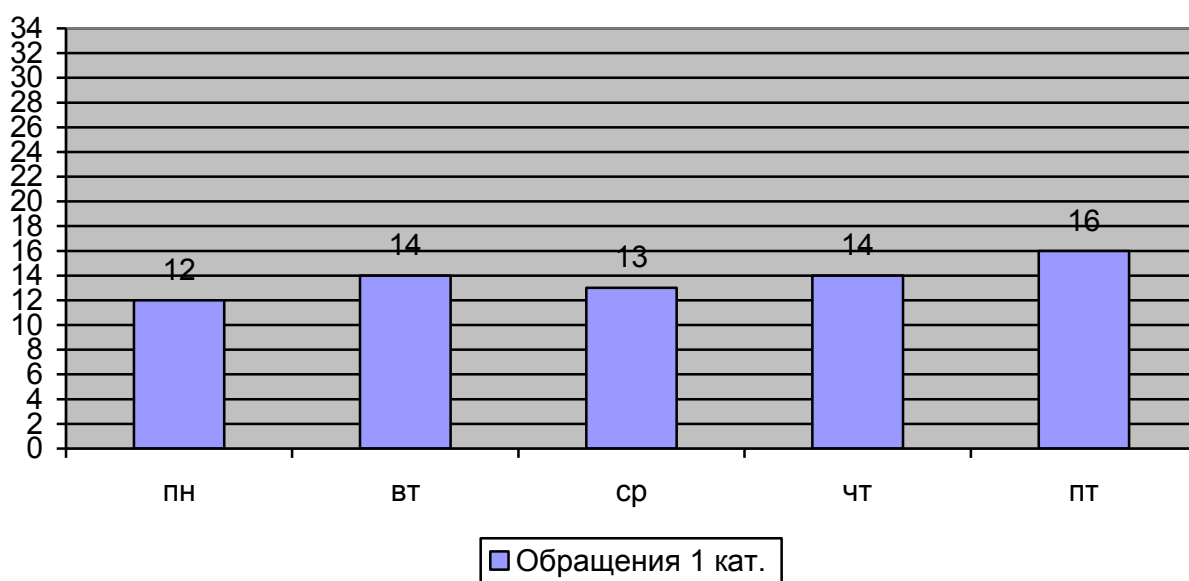


Рисунок 8 – Фактическое количество обработанных консультантом обращений 1 категории сложности в период проведения диагностического хронометража<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража

<sup>2</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража

Сводный анализ результатов проведенного хронометража продемонстрировал, что соблюдение установленных нормативов обработки документов (обращений) на предварительном рассмотрении было отмечено только в отношении документов 3 категории и в отдельные рабочие дни. По документам 4 категории (наиболее легким) было отмечено перевыполнение нормативов обработки, а по обращениям 1-2 категории, наоборот, существенное невыполнение (рисунок 9).

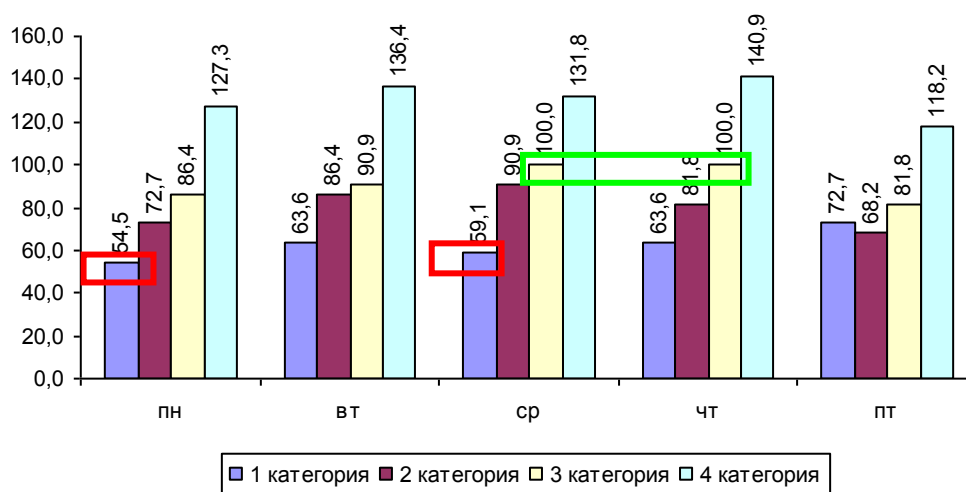


Рисунок 9 – Сводный анализ результатов хронометража<sup>1</sup>

Таким образом, диагностический хронометраж выявил, что принятые нормативы обработки документов не соответствуют реальной практике фактической средневзвешенной нормы обработки обращений граждан в Управлении (рисунок 10).

<sup>1</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража

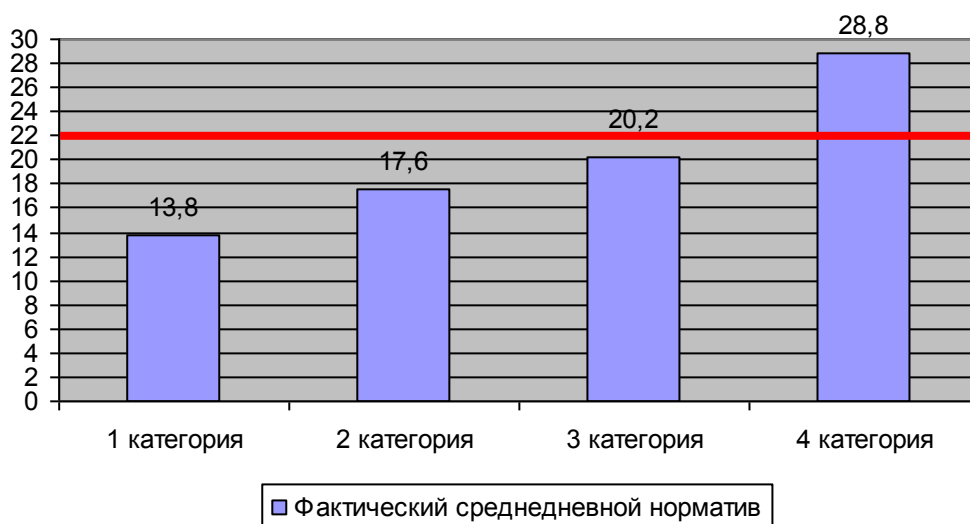


Рисунок 10 – Фактические показатели средневзвешенной нормы обработки обращений граждан по итогам хронометража<sup>1</sup>

Диагностический хронометраж показал необходимость уточнения, детализации и верификации нормативов средневзвешенной обработки документов разных категорий сложности с учетом фактически установленных количественных показателей их обработки в сравнении с нормативом. В частности, по итогам проведенного хронометража работы консультанта Управления рекомендовано откорректировать нормы обработки документов на 1 сотрудника данной должности в день следующим образом (таблица 4).

Таблица 4 – Рекомендации по корректировке норм обработки документов на сотрудника Управления в день (на примере должности консультанта)<sup>2</sup>

	Фактический средневзвешенный норматив	Установленный норматив	Рекомендуемый норматив
1 категория	13,8	22	14
2 категория	17,6	22	18
3 категория	20,2	22	20
4 категория	28,8	22	29

<sup>1</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража

<sup>2</sup> Выполнено автором на основе проведенного диагностического хронометража



Предложенная корректировка позволит приблизить существующие нормативы труда (нормативы обработки документов) к показателям реальной выработки государственных гражданских служащих.

По итогам диагностического хронометража можно рекомендовать внедрить процедуру хронометрических измерений в процесс нормирования труда всех категорий государственных гражданских служащих, работающих в Управлении по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Таким образом, на основе проведенного в работе анализа и выявленных недостатков в существующей практике нормирования труда государственных гражданских служащих рекомендовано откорректировать применяемые нормы. Такая корректировка, сущность которой описана выше, позволит приблизить существующие нормативы труда (нормативы обработки документов) к показателям реальной выработки государственных гражданских служащих. По итогам диагностического хронометража также можно рекомендовать внедрить процедуру хронометрических измерений в процесс нормирования труда всех категорий государственных гражданских служащих, работающих в Управлении по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Итак, проведенное диссертационное исследование показало, что нормирование труда представляет собой сложный и комплексный, многоуровневый и опирающийся на измерения и статистические расчеты процесс разработки и обоснования норм труда применительно к различным процессам, выполняемым в организациях и на предприятиях.

Нормирование труда призвано способствовать оптимизации штатной численности работников организации; координации и перераспределению штата внутри нее с учетом наиболее функционально загруженных зон и участков работы; предупреждению и разрешению социальных конфликтов в сфере трудовых отношений; адекватной оценке труда работников и укреплению внутренней дисциплины в организации; усилению трудовой мотивации работников и их стремления к повышению эффективности производственных и сервисных процессов в организации.

Социальная значимость нормирования труда в системе государственной гражданской службы определяется, прежде всего, его социально-защитной функцией, призванной обеспечивать благоприятные возможности для роста удовлетворения государственных служащих содержанием и условиями их труда, а также наиболее полного использования их интеллектуального потенциала.

Основой для эффективного нормирования труда в современных условиях государственной гражданской службы должны служить научно-обоснованные методы: аналитические методы, связанные с разделением процесса служебно-трудовой деятельности госслужащих на этапы и элементы, исследованием этих элементов и получением технически и научно обоснованных норм труда; а также суммарные методы, опирающиеся на опыт или статистику и позволяющие получить и обосновать опытно-статистические нормы в сфере труда.

Анализ теоретических источников, проведенный в ходе диссертационного исследования, показал, что пока принципиально новых, прорывных технологий нормирования труда в сфере государственной гражданской службы учеными России не предложено. Новое, что предлагается в научных работах, в основном касается лишь частных аспектов нормирования труда в государственных органах, в частности, алгоритмов расчета нормативов численности государственных гражданских служащих и не касается рассмотрения с позиции развития человеческого потенциала и трудозатрат на единицу рабочего времени.

Однако сегодня для государства более значимо не только и не столько выработка нормативов численности чиновников, сколько объективное исследование состава всех видов трудозатрат, которые государственные гражданские служащие несут в процессе исполнения тех или иных должностных обязанностей, выявление оптимальной величины таких трудозатрат на единицу рабочего времени, на процедуру, оценку их влияния на общую длительность оказания государственных услуг и пр.

На наш взгляд, это и есть базовый и глубокий уровень нормирования труда, который сегодня требует детального исследования, поскольку без понимания того, сколько требуется сил и затрат на осуществление определенных трудовых операций государственными гражданскими служащими невозможно эффективно рассчитывать их общую численность и оценить эффективность государственной службы.

Поэтому затраты человеческого труда, требуемые для выполнения определенных государственных процедур и функций, должны быть детально измерены, табулированы во всех органах государственной власти, ибо на сопоставлении результатов таких измерений можно будет выявить некий усредненный норматив трудозатрат. В дальнейшем именно данный показатель можно будет брать за основу нормирования штатной численности государственных гражданских служащих и оценку эффективности их служебной деятельности. Другими словами, нормирование трудозатрат

по функциям и процедурам, выполняемым государственными гражданскими служащими, должно предшествовать нормированию их штатной численности и собственно разработке нормативов и стандартов оказания государственных услуг. Без этой базы ни один норматив (штатный, процедурный, процессный) не может считаться мотивированным и теоретически обоснованным.

В 2013 году в Приказе Минтруда РФ № 235 «Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда» впервые были предложены новые методологические подходы к нормированию труда государственных гражданских служащих. В частности, рекомендовано в качестве аналитического инструментария для исследования фактических трудозатрат по видам и формам государственных функций использовать такие методы прикладных исследований, как хронометраж, фотохронометраж и метод математической статистики. Применение данных методов позволяет подвести основу под все стандарты и нормы профессиональной деятельности госслужащих.

В рамках подготовки диссертационной работы было проведено прикладное исследование состояния нормирования труда государственных гражданских служащих Управление по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области. Изучение опыта функционирования данного подразделения показало, что является одним из важнейших в структуре Администрации Губернатора и Правительства Свердловской области, и от качества работы Управления и его сотрудников во многом зависит общее качество взаимодействия руководства региона с населением территории.

Круг функций Управления по работе с обращениями граждан весьма широк и подразумевает различные аспекты работы с обращениями граждан. В настоящее время штатный состав Управления по работе с обращениями граждан составляет 19 человек, из них 2/3 специалистов – 14 человек

составляют государственные гражданские служащие, а почти 1/3 – 5 человек технические специалисты. Ежемесячно сотрудники Управления осуществляют обработку более 2000 обращений граждан, поступающих в Администрацию Губернатора и Правительство Свердловской области. Основной круг обращений касается таких сфер как обеспечение граждан жильем, коммунальное хозяйство, строительство и архитектура, социальное обеспечение. По результатам поступающих обращений принимаются различные решения – о поддержке или не поддержке обращения, о принятии соответствующих мер, о направлении ответов разъяснительного характера, а также о переадресации обращений по подведомственности и компетенции.

В диссертационном исследовании проведен анализ состояния системы нормирования труда в Управлении. Выявлено, что в настоящее время процесс нормативной регламентации нормирования труда государственных гражданских служащих в Управлении находится в начальной стадии развития. Осуществлена разработка лишь отдельных локальных нормативных актов. В частности, принят перечень «Нормы обработки обращений, документов в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской области (СЭД и МОГ)». Нуждаются в разработке: решения о регламентации и применении методов и способов расчета и установления норм труда; решения об установлении порядка и условий введения норм труда применительно к конкретным условиям труда отдельных специалистов, рабочим местам; решения об установлении порядка и условий замены и пересмотра норм труда по мере совершенствования или внедрения новой техники, технологии и проведения организационных либо иных мероприятий, обеспечивающих рост производительности труда, а также в случае использования физически и морально устаревшего оборудования; решения, определяющие меры, направленные на соблюдение установленных норм труда.

Углубленный анализ «Норм обработки обращений, документов в день сотрудниками Управления по работе с обращениями граждан Правительства

Свердловской области (СЭД и МОГ)» выявил, что достоинствами этого нормативного документа является то, что все нормы индивидуализированы с учетом этапов обработки обращений, кроме того, все нормы времени определены единообразно, с указанием не конкретных, жестких сроков (рамочный подход), а с определением временного интервала для выполнения тех или иных операций (интервальный подход). Это отражает специфику работы государственных служащих Управления и разнохарактерность поступающих обращений граждан.

Однако принятые нормативы имеют целый ряд недостатков, в частности, неопределенность границ установленных нормативных сроков (например, 3-дневного срока регистрации поступивших обращений), неясность того, что следует признавать «моментом поступления» обращения, как следует осуществлять обработку документов на предварительном рассмотрении, если поступивший документ был зарегистрирован в 15.00 или позднее; как следует рассчитывать срок при согласовании исходящих документов; следует ли включать в 2-дневный период на принятие (отклонение) отчета об исполнении поручения непосредственно день принятия (отклонения) обращения или срок в соответствии с общими правилами исчисления сроков, установленных ГК РФ, как следует осуществлять расчет предельного норматива времени на отдельных этапах.

Наиболее значимый недостаток, выявленный в ходе исследования, состоит в том, что принятые нормативы обработки документов на одного сотрудника Управления установлены без проведения соответствующих расчетов и хронометрических измерений, а также без учета разной категории сложности обращений. Как следствие, фактические трудозатраты на обработку документов государственными служащими Управления существенно отклоняются от норматива, как в положительную, так и в отрицательную сторону.

На основании результатов исследования в целях устранения имеющихся недостатков в диссертации предложено внедрить в процедуры

нормирования труда государственных гражданских служащих Управления по работе с обращениями граждан Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области обязательный хронометраж процедур обработки документов. Подобный хронометраж позволит сделать уточнения, детализацию и верификацию принятых сегодня нормативов среднесуточной обработки обращений.

Также предложено утвердить градацию обращений, поступающих в Управление, по уровню сложности, и разделить их на 4 категории. В работе была предложена рекомендуемая градация обращений по категориям:

– 1 категория обращения, поддержанные и требующие как ответа заявителю, так и принятия соответствующих мер реагирования; это наиболее трудоемкие обращения.

– 2 категория – обращения, требующие поддержки и ответа разъяснительного характера; такие обращения более трудоемкие, чем обращения первой группы;

– 3 категория – обращения, очевидно не требующие поддержки, неприемлемые по своему содержанию, в отношении которых требуется только разъяснение заявителю о причинах мотивированного отказа в поддержке обращения; такие обращения наименее трудоемкие;

– 4 категория - обращения, из существа которых следует необходимость их переадресации в соответствии с подведомственностью и по компетенции.

Такая градация обращений позволит в рамках проведения процедур хронометража установить дифференцированные нормы обработки обращений государственными гражданскими служащими.

В целом проведенное исследование показало, что в настоящее время требуется проведение глубокой прикладной аналитической работы в сфере нормирования труда государственных гражданских служащих, чтобы создать расчетные основания для корректировки действующих норм их труда.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Трудовой кодекс Российской Федерации : офиц. Текст, действующая ред. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – С.3.
2. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – С. 3215.
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – С. 4179.
4. Постановление Минтруда России от 03.06.2003 № 32 «Об утверждении межотраслевых укрупненных нормативов времени на ремонт и восстановление деталей с использованием полимерно-композитных материалов» // Бюллетень Министерства труда и социального развития Российской Федерации. 2003. № 6, 7.
5. Об утверждении нормативов времени на работы, выполняемые работниками городских (районных) центров государственной службы занятости в условиях автоматизированной обработки информации, и нормативов времени на работы, выполняемые работниками городских (районных) центров государственной службы занятости : пост. М-ва труда Рос. Федерации от 09.10.1995 № 57 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». – Режим доступа : [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=295991#0](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=295991#0) (дата обращения: 20.11.2017).
6. Об утверждении Норм времени на работы по автоматизированной архивной технологии и документационному обеспечению органов управления : пост. М-ва труда Рос. Федерации от 10.09.1993 № 152. – Москва: Центральное бюро нормативов по труду, 1993. – 15 с.



7. Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы, выполняемые на фрезерных станках (среднесерийное производство) : пост. М-ва труда Рос. Федерации от 12.02.2004 № 13 // Бюллетень Минтруда РФ. – Москва, 2004. – № 3.

8. Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по документационному обеспечению управления : пост. М-ва труда Рос. Федерации от 25.11.1994 № 72 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». – Режим доступа : [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=98813&dst](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=98813&dst) (дата обращения: 20.11.2017).

9. Об утверждении Межотраслевых укрупненных нормативов времени на работы по бухгалтерскому учету и финансовой деятельности в бюджетных организациях : пост. М-ва труда Рос. Федерации от 26.09.1995 № 56 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=97991> (дата обращения: 20.11.2017).

10. Об утверждении нормативов предельной численности работников кадровых служб и бухгалтерий федеральных органов исполнительной власти : пост. М-ва труда Рос. Федерации от 05.06.2002 № 39 // Бюллетень Минтруда РФ. – Москва, 2002. – № 6. – С. 10.

11. О Правилах разработки и утверждения типовых норм труда : постановление Правительства Рос. Федерации от 11.11.2002 № 804 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – С. 4583.

12. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 19.01.2005 № 30 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 4. – С. 305.

13. Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 19.06.2012 № 610 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 26. – С.3528.

14. Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда : приказ М-ва труда Рос. Федерации от 31.05.2013 № 235 [Электронный ресурс] // Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты Российской Федерации». – Режим доступа : <http://sudact.ru/law/prikaz-mintruda-rossii-ot-31052013-n-235/prilozhenie/i> (дата обращения: 20.11.2017).

15. Об утверждении Административного регламента Администрации Губернатора Свердловской области : распоряжение Администрации Губернатора Свердловской области от 26.10.2017 № 20-РАГ [Электронный ресурс] // Система электронного документооборота Правительства Свердловской области – Режим доступа: <http://sed.midural.ru/psu/ui/> (дата обращения: 20.11.2017).

16. Джужома В. В. Особенности разработки административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом новых требований Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс] // Официальный портал органов власти Калужской области. – 2011. – Режим доступа : [http://admoblkaluga.ru/upload/min\\_inform/activities/gosuslugi/megved3.pdf](http://admoblkaluga.ru/upload/min_inform/activities/gosuslugi/megved3.pdf) (дата обращения: 20.03.2017).

17. Пономарев А. Н. Административная реформа: особенности и проблемы реализации / [Электронный ресурс] // Сборник статей по итогам VIII Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум». – 2016. – Режим доступа : [www.scienceforum.ru/2016/pdf/21755.pdf](http://www.scienceforum.ru/2016/pdf/21755.pdf) (дата обращения: 23.03.2017).

18. Соколов А., Терентьев И. Исследование РБК: сколько в России чиновников и много ли они зарабатывают [Электронный ресурс] // Сайт информационного агентства «Росбизнесконсалтинг». – Режим доступа : [www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2](http://www.rbc.ru/economics/15/10/2014/543cfe56cbb20f8c4e0b98f2) (дата обращения: 29.11.2016).

19. Фекличева Н. Ю. Составление индивидуального плана работы с учетом норм времени на работы, выполняемые в библиотеках [Электронный ресурс] // Виртуальный методический кабинет национальной библиотеки Республики Карелия. – Режим доступа : <http://metod.library.karelia.ru/files/860.pdf> (дата обращения: 20.01.2017).

20. Фотохронометраж [Электронный ресурс]. // Особенности менеджмента. – Режим доступа : [www.easilymanage.ru/enos-12-1.html](http://www.easilymanage.ru/enos-12-1.html) (дата обращения: 22.01.2018).

21. Архипова Н. И. История нормирования труда служащих государственных учреждений / Н. И. Архипова – Москва : МГИАИ, 1987. – 73 с.

22. Архипова Н. И. Регламентация и нормирование труда служащих государственных учреждений / Н. И. Архипова – Москва : МГИАИ, 1993. – 66 с.

23. Бычин В. Б., Новикова Е. В. Исторический опыт нормирования труда служащих в странах с развитой рыночной экономикой / В. Б. Бычин, Е. В. Новикова // Нормирование и оплата труда в промышленности. – 2013. – № 12. – С. 28-36.

24. Бычин В. Б., Шубенкова Е. В., Малинин С. В. Содержание и особенности деятельности служащих как основа организации и нормирования труда / В. Б. Бычин, Е. В. Шубенкова, С. В. Малинин // Нормирование и оплата труда в промышленности. – 2007. – № 9. – С. 31-41.

25. Бюллер Е. А. Нормирование труда как фактор эффективного стратегического внутрифирменного планирования / Е. А. Бюллер // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2006. – № 1. – С. 89-90.

26. Васильева М. Н. Нормирование труда служащих / М. Н. Васильева // Вестник Чувашского государственного педагогического университета им. И.Я. Яковлева. – 2012. – № 3. – С. 32-36.

27. Голинев В. И. Проблемы нормирования труда в современных условиях / В. И. Голинев // Журнал Университета водных коммуникаций. – 2012. – Вып. 3. – С. 32-36.

28. Данилова Л. В. Нормирование труда ремонтного персонала промышленных предприятий / Л. В. Данилова // Вестник КрасГАУ. – 2011. – № 6. – С. 16-20.

29. Иванов В. М. Нормирование труда в рыночных условиях / В. М. Иванов // ГИАБ. – 2002. – № 10. – С. 10-11

30. Казанник А. И. Нормирование управленческого труда государственных и муниципальных служащих / А. И. Казанник // Вестник Омского университета. – 2004. – № 4. – С. 162-165.

31. Каранина Е. В., Михеева А. В. Нормирование труда как принцип формирования новой системы управления человеческим потенциалом в государственном секторе / Е. В. Каранина, А. В. Михеева // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 11-2. – С. 730-733.

32. Каштальян А. А. Теоретические аспекты нормирования труда в здравоохранении / А. А. Каштальян // Вестник ВГМУ. – 2004. – № 1. – С. 115-119

33. Клищ Н. Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих: автореф. дис... канд. экон. наук. : 08.00.05 / Клищ Николай Николаевич. – МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2006. – 30 с.

34. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Ю. П. Орловский. – Москва: Контракт, Кнорус, 2015. – 1272 с.

35. Красноглазов А. Ю. Регламентация деятельности органов исполнительной власти как средство повышения эффективности и

результативности / А. Ю. Красноглазов // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2013. – № 1-2. – С. 91-97.

36. Кулькова И. А., Безруких А. П. Особенности нормирования труда в рекрутинге / И. А. Кулькова, А. П. Безруких // Известия Уральского государственного горного университета. – 2016. – № 1. – С. 145-147.

37. Кычанов Б. И. Современное состояние и пути улучшения нормирования труда в торговле / Б. И. Кычанов // СТЭЖ. – 2012. – № 15. – С. 96-99.

38. Лаптева А. М., Захарова М. А. Роль нормирования в эффективной организации труда / А. М. Лаптева, М. А. Захарова // Вестник КГУ. – 2013. – № 3. – С. 57-61.

39. Максимов Д. Г. Возникновение и развитие микроэлементного нормирования труда / Д. Г. Максимов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. – № 1. – С. 68-71.

40. Никифорова Э. Г. Организация и нормирование труда в отраслях непромышленной сферы / Никифорова Э. Г. – Казань : КазФУ, 2013. – 480 с.

41. Нормирование численности государственных гражданских служащих в сфере осуществления контроля (надзора) и предоставления государственных услуг: монография / Е. И. Добролюбова [и др.]. – Москва : ИД «Дело» РАНГХиГС, 2015. – 277 с.

42. Одегов Ю. Г., Руденко Г. Г. Экономика труда / Ю. Г. Одегов, Г. Г. Руденко – Москва : Волтерс Клувер, 2011. – 800 с.

43. Омельченко И. Б. Нетрадиционный метод нормирования численности управленческого персонала / И. Б. Омельченко // Кадры предприятия. – 2004. – №4. – С.22-25.

44. Основы управления персоналом / под ред. Б. М. Генкина. – Москва : Высшая школа, 2016. – 420 с.

45. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева – Москва : Инфра-М, 2011. – 479 с.

46. Редикульцева Е. Н. Способы нормирования труда / Е. Н. Редикульцева // Общество: политика, экономика, право. – 2007. – № 2. – С. 76-79.

47. Резер Т. М., Акшенцева О. А. Об актуальности нормирования труда на государственной гражданской службе [Электронный ресурс] / Т. М. Резер, О. А. Акшенцева // Сборник научных статей XIV Международной конференции молодых ученых «Развитие территориальных социально-экономических систем: вопросы теории и практики». – 2016. – Режим доступа : [http://academy.omg.su/persons/Lukina.files/lukina\\_sbornik.pdf](http://academy.omg.su/persons/Lukina.files/lukina_sbornik.pdf) (дата обращения: 20.01.2017).

48. Резер Т. М., Акшенцева О. А. Нормирование труда как проектирование профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего [Электронный ресурс] / Т. М. Резер, О. А. Акшенцева // Право и образование. – 2018. Режим доступа : <http://www.edit.muh.ru/content/mag/jour3.php?link=pr012018> (дата обращения: 20.01.2018).

49. Савичева А. Н. Обоснование целесообразности применения нормирования труда на современных предприятиях / А. Н. Савичева // Инновационная наука. – 2015. – № 5-1. – С. 261-265.

50. Самойлюк Т. А. Особенности нормирования труда управленческого персонала / Т. А. Самойлюк // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2012. – №2. – С. 161-165.

51. Седова О. Л. Нормирование труда служащих при работе с документами / О. Л. Седова // Секретарь-референт. – 2005. – № 9. – С. 40-44.

52. Спивак В. А. Организационное поведение и управление персоналом / В. А. Спивак. – Санкт – Петербург : Питер, 2000. – 416 с.

53. Шутина О. В. Нормирование труда как бизнес-процесс / О. В. Шутина // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. – 2009. – № 2. – С. 19-25.

*Магистерская диссертация выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.*

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

\_\_\_\_\_ Акшенцева О.А.