

DOI 10.37882/2223–2974.2022.06.19

# О НЕОБХОДИМОСТИ СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО КАДРОВОГО АГЕНТСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

## ON THE NEED TO CREATE A SINGLE PERSONNEL AGENCY IN THE CONTEXT OF REFORMING THE STRUCTURE OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES

**R. Logvin**

*Summary.* Purpose: The purpose of this work is to develop theoretical proposals for optimizing the structure of federal executive bodies by centralizing the supporting functions of these bodies.

*Method.* The methodological basis of the work consists of structural-functional and systemic research methods, the use of which allows us to consider federal executive authorities as a complex developing system, to trace the structural links between various elements of the system, as well as to formulate theoretical proposals for improving the regulatory support of the functions of these bodies.

*Result.* The staffing number of personnel and other support units is striking in its scale even now, when the last administrative reform has actually been completed, as a result of which the maximum number of civil servants in the support units of the central offices of federal executive bodies was normatively fixed. Thus, it can be stated that the establishment of a Single Recruitment Agency can significantly optimize the modern state apparatus of the Russian Federation.

*Conclusions.* The Unified Personnel Agency will become one large providing body in the structure of federal executive authorities, which will focus on itself the fulfillment of all tasks related to the registration of personnel documents, as well as the support of the professional activities of civil servants.

*Keywords:* system and structure of federal executive authorities, federal agencies providing functions of federal executive authorities, Unified Personnel Agency.

**Логвин Роман Борисович**

Аспирант, Московского государственного  
юридического университета имени О.Е. Кутафина  
(МГЮА)

logvin.r.b@gmail.com

*Аннотация.* Цель. Целью настоящей работы является выработка теоретических предложений по оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти путем централизации обеспечивающих функций данных органов.

*Метод.* Методологическую основу работы составляют структурно-функциональный и системный методы исследования, использование которых позволяет рассмотреть федеральные органы исполнительной власти в качестве сложной развивающейся системы, проследить структурные связи между различными элементами системы, а также сформулировать теоретические предложения по совершенствованию нормативного обеспечения функций данных органов.

*Результат.* Штатная численность кадровых и иных обеспечивающих подразделений поражает своей масштабностью даже сейчас, когда фактически уже завершена последняя административная реформа, по итогам которой было нормативно закреплено предельное количество государственных служащих в обеспечивающих подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, можно констатировать, что учреждение Единого кадрового агентства может значительно оптимизировать современный государственный аппарат Российской Федерации.

*Выводы.* Единое кадровое агентство станет одним большим обеспечивающим органом в структуре федеральных органов исполнительной власти, который сосредоточит на себе выполнение всех задач, связанных с оформлением кадровых документов, а также сопровождением профессиональной деятельности государственных служащих.

*Ключевые слова:* система и структура федеральных органов исполнительной власти, федеральные агентства, обеспечивающие функции федеральных органов исполнительной власти, Единое кадровое агентство.

**К**обеспечивающим функциям можно отнести работу структурных подразделений государственного органа, которые обеспечивают деятельность федерального органа исполнительной власти в областях кадровой работы, противодействия коррупции, юридического, документационного, организационного и хозяйственного сопровождения.

В настоящее время обеспечивающие функции выполняются структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Анализ внутренней структуры федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что порой количество обеспечивающих структурных подразделений сравнимо с количеством структурных подразделений органа,

которые осуществляют основную деятельность. Особенно характерно данная тенденция прослеживается на примерах таких федеральных органов исполнительной власти: как Министерство спорта Российской Федерации и Федеральное агентство по туризму Российской Федерации.

Так, например, в настоящее время внутренняя структура Министерства спорта Российской Федерации включает 10 структурных подразделений, 6 из которых осуществляют обеспечивающие функции. Иными словами, большинство структурных подразделений Министерства спорта Российской Федерации являются обеспечивающими.

В данном случае мы объективно констатируем, что лишь 4 структурных подразделения федерального органа исполнительной власти осуществляют основные функции, в то время как большинство структурных подразделений обеспечивают исполнение данных функций. Представляется, что подобный пример иллюстрирует организационную и экономическую нецелесообразность функционирования данного органа управления в целом.

Аналогичную тенденцию можно проследить на примере изучения внутренней структуры Федерального агентства по туризму Российской Федерации, которая в настоящее время включает в себя 8 структурных подразделений, 5 из которых выполняют обеспечивающие функции.

Стоит отметить, что данная тенденция не осталась незамеченной. Так, в 2020 году нынешним Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним была объявлена реформа, по результатам которой нормативно было нормативно закреплено предельное количество государственных служащих в обеспечивающих подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти

В какой-то степени остается удивительным и неясным, почему лишь в 2020 году было нормативно закреплено подобное соотношение государственных служащих и работников типовых обеспечивающих подразделений. Вполне логично, что для целей организации работы ведомств на основе принципа экономической целесообразности количество обеспечивающего персонала и подразделений не может превышать или равняться числу основных структурных подразделений и гражданских служащих [4]. И здесь, уместно будет заметить, что именно после проведения данной реформы многие из структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти были переименованы, а документы, устанавливающие цели и задачи

их деятельности были скорректированы. Именно так, Департамент цифровой трансформации Министерства спорта Российской Федерации превратился в Департамент цифровой трансформации и стратегического развития, а Департамент управления государственным имуществом стал также отвечать за инвестиционное развитие в сфере спорта и физической культуры. Данные примеры являются не единственными, но показательными.

Представляется, что в случаях, когда для осуществления функций, выполняемых в рамках основных сфер деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти, требуется такое число обеспечивающего персонала и работников, которое составляет свыше 30 или даже 50% от общей штатной численности органа, целесообразнее данный орган упразднить, а его функции передать другому. По существу, данные примеры иллюстрируют устойчивую связь между обеспечивающими функциями и структурой федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, во-первых, структура федеральных органов исполнительной власти может быть усовершенствована, а финальным итогом подобной корректировки внутреннего устройства исполнительной власти на федеральном уровне должны стать не только повышение уровня эффективности государственного управления, но и сокращение штатной численности государственных служащих. Так и недавняя реформа, анонсированная Председателем Правительства Российской Федерации, М.В. Мишустиним была направлена, в том числе, на значительное уменьшение количества государственных служащих.

Внутренняя структура каждого федерального органа исполнительной власти включает подразделение, ответственное за организацию и прохождение государственной службы и кадровую работу внутри ведомства. Справедливо будет отметить, что эффективное государственное управление находится в прямой зависимости от качества и профессионализма кадров. В Российской Федерации предпринималась попытка реформирования государственной службы, так положениями Указа Президента Российской Федерации № 601 были обозначены основные направления реформы государственной службы, однако, многие из проблем на протяжении последующих 10 лет так и не были решены [5].

Современные исследователи проблем государственной службы отмечают, что одной из основных проблем, снижающих качество кадров на государственной службе, является отсутствие единообразной кадровой или корпоративной государственной политики [1,2].

Мы полагаем, что в настоящее время основными государственными органами, определяющими вектор формирования и развития единой кадровой политики, являются такие государственные органы как Администрация Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Таким образом, до настоящего момента институт государственной службы является объектом управления сразу нескольких субъектов, что значительно осложняет возможность формирования единой кадровой политики и создания одной, целостной модели государственной службы. Отсутствие единообразной кадровой политики в Российской Федерации неизбежно приводит к неэффективной работе в части поиска, подбора, воспитания и профессиональной ориентации кадров. Некоторые исследователи констатируют, что на сегодняшний день в России не сформирована система перспективного планирования корпоративной государственной политики, и все управленческие решения скорее носят ситуативный характер, то есть направлены на решение текущих проблем без учета вызовов будущего [3, с. 59].

Между тем, принятие Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ была направлена на закрепление и обеспечение принципа единства института государственной службы в России [6].

Таким образом, отсутствие единственного центра принятия управленческих решений в отношении института государственной службы значительно снижает уровень эффективности государственного управления в целом.

В этой связи, мы полагаем, что в настоящее время назрела необходимость создания Единого кадрового агентства — учреждения федерального органа исполнительной власти, функциональное назначение которого будет связано с управлением государственной службой в Российской Федерации. Вынося данное предложение на защиту, мы, естественно, осознаем, что создание нового, тем более столь специфического государственного органа может быть воспринято научным сообществом неоднозначно и даже отрицательно. Однако, мы полагаем, что учреждение Единого кадрового агентства — это не укрупнение государственного аппарата, а, напротив, важнейший, необходимый и в какой-то степени революционный шаг на пути к оптимизации государственного управления в Российской Федерации. Учреждение нового федерального органа исполнительной власти должно быть сопряжено с ликвидацией структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, функциональное назначение которых связано с кадровым обеспечением

деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Ключевыми функциями Единого кадрового агентства станет выработка централизованной кадровой политики, методическое сопровождение ее реализации во взаимодействие с другими федеральными органами исполнительной власти.

Стоит отметить, что на сегодняшний день уже функционирует единая ИТ-платформа под названием «Госслужба». Данный информационный портал содержит централизованные сведения о государственной гражданской службе, об актуальных и открытых вакансиях, вопросах подготовки и развития управленческих кадров. Данная платформа должна быть расширена и подготовлена под новые задачи формирования единой кадровой политики, в частности, именно там должен быть размещен разработанный реестр единых методологических правил и стандартов работы с государственными служащими, а также иные инструменты для осуществления единого цикла управления персоналом.

Единое кадровое агентство должно осуществлять деятельность на условиях взаимного двустороннего взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, аккумулировать актуальные потребности системы государственного управления на основе информации, поступающей от иных ведомств, подбирать и готовить кадры для целей деятельности федеральных органов исполнительной власти. Тем более, что в условиях цифровизации государственного управления и формирования единого информационного пространства наладить подобное взаимодействие будет не только технически возможно, но и целесообразно.

Единое кадровое агентство станет одним большим обеспечивающим органом в структуре федеральных органов исполнительной власти, который сосредоточит на себе выполнение всех задач, связанных с оформлением кадровых документов, а также сопровождением профессиональной деятельности государственных служащих. Дополнительно отметим, что помимо упразднения кадровых структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, учреждение нового органа позволит также упразднить и другие организации. Так, например, подведомственное Министерству экономического развития Российской Федерации Федеральное бюджетное учреждение «Федеральный ресурсный центр по организации подготовки управленческих кадров» также может быть упразднено, поскольку функциональное назначение данной организации совпадает с теми целями и зада-

чами, которые будут возложены на Единое кадровое агентство.

Инициатива учреждения Единого кадрового агентства направлена на решение двух ключевых задач. Первая — это формирование единой кадровой политики на основе единой методологии работы с государственными служащими, что в настоящее время необходимо с учетом тех факторов и условий, которые были обозначены и описаны выше. Данная задача, по своему характеру, будет образовывать основное направление деятельности нового органа.

Вторая задача заключается в освобождении федеральных органов исполнительной власти от исполнения обеспечивающих функций. Представляется, что передача обеспечивающих функций отдельному федеральному органу исполнительной власти позволит повысить эффективность основной работы, поскольку

теперь руководителям ведомств не нужно будет осуществлять руководство кадровыми подразделениями. Данная реформа приведет к упрощению внутренней структуры федеральных органов исполнительной власти, которая и без того сегодня является порой громоздкой и перегруженной.

Штатная численность кадровых и иных обеспечивающих подразделений поражает своей масштабностью даже сейчас, когда фактически уже завершена последняя административная реформа, по итогам которой было нормативно закреплено предельное количество государственных служащих в обеспечивающих подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, можно констатировать, что учреждение Единого кадрового агентства может значительно оптимизировать современный государственный аппарат Российской Федерации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аржанухин (2012) — Аржанухин С.В. Организационные патологии управления кадровым резервом на государственной гражданской службе // Вопросы управления. 2012. № 1. С. 86–94.
2. Чиновники и государственные служащие // Доминанты. 2020. № 48. С. 13–24.
3. Добролюбова Е.И. Стратегическое управление персоналом государственной службы // Государственная служба. 2015. № 2. С. 58–62.
4. Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1829 (ред. от 19.12.2020) «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020 г. № 47. Ст. 7532.
5. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012 г. № 19. Ст. 2338.
6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004 г. № 31. Ст. 3215.

© Логвин Роман Борисович ( logvin.r.b@gmail.com ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»