

# ОТ ТЕОРИИ К ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

**М.Э. Дмитриев**

*д.э.н., главный научный сотрудник, Институт общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Москва)*

**В.Б. Крапиль**

*научный сотрудник, Институт общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Москва)*

## ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА ДИСТАНЦИОННОЙ ЗАНЯТОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье рассматривается возможность использования дистанционной (удалённой) работы на государственной службе. Рассматривается возможность перехода к ней на примере отдельных государственных функций и государственных услуг. Для федеральных органов исполнительной власти разных типов оценивается доля возможного перехода на дистанционную работу в зависимости от их структуры и полномочий. Также предлагается последовательность шагов по осуществлению такого перехода и анализируются возможные сложности. Отдельно рассматривается вопрос об особенностях дистанционной работы в экстренных случаях.

**Ключевые слова:** государственная служба, дистанционная (удалённая) работа, электронный документооборот, полномочия органов власти, государственные услуги.

JEL: M10, M12, M14, M15, M48, M50.

DOI: 10.24411/2587-7666-2021-10103.

### Введение

Понятие «дистанционная (удалённая) работа» появилось в Трудовом Кодексе РФ в апреле 2013 г., однако широкого распространения эта практика не получила в значительной степени потому, что содержала избыточные требования по оформлению такой работы, в частности использование работником усиленной квалифицированной электронной подписи. На государственной службе дистанционная (удалённая) работа впервые была разрешена на уровне субъекта Российской Федерации в Московской области, где в октябре 2019 г. были приняты поправки в региональный Закон о государственной службе. Закон содержит преимущественно отсылочные нормы — порядок такой деятельности определяется служебным распоряжением органа власти, перечень должностей, для которых она разрешена, — правовым актом, принимаемым органом, а порядок материально-технического обеспечения работающих удалённо устанавливается Губернатором и Председателем областной Думы. Прямо прописанных норм, кроме собственно возможности дистанцион-

<sup>1</sup> Данная статья подготовлена на основе Аналитического обзора «Анализ возможностей расширения удаленного взаимодействия государственных служащих при исполнении государственных функций, включая возможности работы на дому», подготовленного по результатам научно-исследовательской работы в РАНХиГС при Президенте РФ.

ной профессиональной деятельности государственного служащего, фактически две: удалённая работа не подразумевает ненормированный рабочий день, а работающим из дома не производится ежемесячная денежная выплата на проезд. Опыт Московской области вызвал интерес в других субъектах Федерации. В феврале 2020 г. вслед за подмосковными депутатами за соответствующий законопроект проголосовало Законодательное собрание Ульяновской области.

Однако в 2020 г. ситуация принципиально изменилась. В условиях пандемии COVID-19 организация дистанционной работы стала насущным требованием, в том числе и для органов власти. Принятие в ноябре 2020 г. дополнительных поправок в Трудовой Кодекс упростило «частным» работодателям переход к формату удалённой работы, а поскольку данный вопрос напрямую законодательством о государственной гражданской службе не регулируется, то эти нормы Трудового Кодекса могут быть применены и к государственным служащим.

В то же время имеющаяся законодательная основа дистанционной деятельности не отвечает на вопрос о реальной возможности удалённой работы для сотрудников органов исполнительной власти. Более того, именно эта категория работников в период полной самоизоляции весной 2020 г. была отнесена к продолжающим работу в очном режиме. Но вывод о том, что государственные служащие не могут работать удалённо, является чересчур пессимистическим.

В настоящей статье будет показано, что для значительной части работы государственных служащих может быть применен дистанционный (удалённый) формат работы при условии определения необходимых условий и первоочередных шагов для внедрения такого формата, в том числе в экстренных условиях. При этом под дистанционной (удалённой) работой будем понимать выполнение служебных обязанностей государственными служащими вне места нахождения органа власти (как правило, из дома). Дистанционной работе не противоречит участие в мероприятиях, проводимых на территории органа власти, если эти мероприятия не носят систематического характера и не требуют постоянного присутствия государственного служащего, а также работа в командировках, включая служебные поездки (так называемые «местные командировки»).

## **Оценка возможности применения дистанционного формата работы**

Для оценки возможности применения удалённой работы целесообразно осуществить выборочную проверку алгоритмов реализации полномочий. При этом в качестве основного источника для такой проверки будут использоваться административные регламенты. Безусловно, с их помощью можно проанализировать далеко не все аспекты деятельности, однако из них можно выделить вопросы, которые создают наибольшие сложности при переходе на удалённую работу.

Наша выборка включала четыре государственные функции и семь государственных услуг, в том числе три услуги, включающие выполнение контрольных функций.

Очевидно, что без перехода от обмена бумажными документами к обмену электронными говорить о возможности удалённой работы государственных служащих бессмысленно — и это касается практически всех проанализированных функций и услуг. Между тем указание на возможность осуществления внутриведомственного документооборота в электронной форме не предусмотрено ни в одном из проанализированных регламентов, хотя и прямой запрет на это отсутствует.

Межведомственный обмен во многих регламентах предписано осуществлять в электронной форме через систему межведомственных электронных взаимодействий (СМЭВ). Однако доверие к бумаге по-прежнему остается более высоким: не случайно в одном

из регламентов указано, что в случае неполучения ответа по СМЭВ направляется повторный запрос, причем именно в бумажной форме (направление повторного запроса в электронной форме не допускается). Практически нигде не предусмотрена возможность обмена документами по электронной почте.

При общении с гражданами и организациями вопрос возможности предоставления документов в электронной форме решен разными способами. В большинстве регламентов допускается направление документов через портал государственных услуг, следовательно, такая форма допустима. В то же время возможность подачи документов по электронной почте разрешается крайне редко. В некоторых случаях прямо записано, что поступивший в электронной форме документ распечатывается и далее осуществляет его движение в бумажном виде.

Что касается вопроса выдачи результатов осуществления функции, предоставления услуги или направления документов в ходе реализации полномочия, то здесь возможность делать это в электронной форме предусматривается крайне редко. Тем не менее за исключением отдельных случаев проблема выдачи документа в электронной форме упирается в дальнейшее его признание другими государственными органами или иными лицами. Представляется, что наличие на электронном документе усиленной квалифицированной электронной подписи снимает этот вопрос. Кроме того, результат может помещаться в базу, где иные органы власти могут ознакомиться с ним. В этом случае не только бумажный, но и электронный документ заявителю просто не требуется.

Такой подход может дать существенный эффект еще и за счёт того, что во многих случаях документ подписывается на уровне руководителя федерального органа власти или его заместителя только потому, что на документе должна стоять печать, которая ставится только на подписи руководителей высшего уровня. Как показывает опыт, это приводит к механическому подписанию целого ряда документов. Предоставление сотруднику права выпускать документы за собственной электронной подписью даст возможность избавить руководителя от ненужной работы.

Большинство государственных функций, имеющих административные регламенты, являются функциями по осуществлению контроля и надзора и осуществляются, как правило, в виде плановых и внеплановых проверок. Осуществление контрольно-надзорных полномочий иным способом встречается, но это скорее исключение.

Как показал анализ, исполнение всех видов надзора, осуществляемого в виде проверок (включая планирование проверок), строится на единых принципах и не содержит принципиальных отличий, в том числе в случае осуществления надзора региональными органами (как переданного полномочия). Порядок проведения плановых и внеплановых проверок одинаков, за исключением круга проверяемых вопросов, что не имеет решающего значения для выяснения возможности дистанционной работы.

В целом при переходе на электронный документооборот нет препятствия для исполнения контрольно-надзорных функций в виде проведения документарных проверок в дистанционном режиме. Выездные проверки осуществляются по месту нахождения проверяемого лица, то есть не зависят от того, где расположено рабочее место проверяющего лица, а следовательно, также могут осуществляться дистанционно. Планирование проверок может осуществляться дистанционно, поскольку уже сейчас оно почти полностью выполняется в электронной форме.

Для сферы государственных услуг можно рассматривать обобщённый сценарий, в который укладываются практически все услуги. Это получение заявления от физического или юридического лица с приложением документов, осуществление формальной проверки (комплектности документов и правильности их оформления), запрос при необходимости сведений в других органах исполнительной власти, принятие решения и (или) иные действия, составляющие смысл государственной услуги, выдача результата.

Нет никаких сложностей для выполнения удалённого приёма документов (за редким исключением), формальной проверки и межведомственных запросов. Возможность принятия решения или выполнения иных содержательных действий зависит от конкретного содержания услуги. Некоторые услуги (например, предоставление информации) могут осуществляться удалённо без существенного изменения порядка их оказания. В некоторых случаях может потребоваться изменение способа оформления результата.

Отдельные услуги не могут быть оказаны полностью дистанционно, если включают операции, требующие личного присутствия (цифровое фотографирование, электронное дактилоскопирование заявителя). Выдача результата не может осуществляться дистанционно, если результат является не документом либо документом строго установленной формы (например, паспорт). Препятствием на пути к удалённому предоставлению услуг может стать обмен в ходе их предоставления сведениями, составляющими государственную тайну. В этом случае организация дистанционной работы не представляется возможной без нарушения принципиальных правил работы с такими документами. Однако доля таких услуг не слишком велика. В целом предоставление государственных услуг может быть переведено на дистанционную работу в большей части процесса их оказания, вплоть до полного перехода.

Государственные услуги, включающие выполнение контрольных функций (выдача лицензий и иных разрешительных документов), по процедуре объединяют государственные услуги по выдаче документов и проведению проверок. Поэтому для этого типа полномочий также нет принципиальных сложностей при переходе на удалённую работу.

### **Определение доли государственных служащих, которые могут работать удалённо**

Для определения примерной доли государственных служащих, для которых возможен переход на дистанционное исполнение служебных обязанностей, были выбраны три ведомства, осуществляющих деятельность в одной сфере, — Министерство транспорта (Минтранс), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор). Для этих ведомств была проведена оценка двумя способами — исходя из полномочий, установленных в Положении об органе исполнительной власти, и на основании ведомственной организационной структуры.

Оба способа имеют свои недостатки. В положении о ведомстве, как показала практика, сформулированы далеко не все выполняемые этим функции, в частности, обеспечивающие функции. В то же время организационная структура позволяет судить о работе ведомства исключительно по наименованиям структурных подразделений и отделов, что не всегда бывает достаточно.

Безусловно, более точные результаты можно было бы получить, если осуществить привязку полномочий к организационной структуре ведомства, желательно с точностью до отдела: численность сотрудников в отделах, как правило, примерно одинакова (в районе 6–7 человек). Однако во многих случаях рассмотрение формулировок функций не даёт возможности однозначно сопоставить полномочие с конкретной структурной единицей. Есть примеры, когда полномочие нельзя отнести ни к одному структурному подразделению, но бывают и обратные ситуации, когда функцию, судя по её названию, может выполнять любой из двух-трех отделов. В некоторых случаях можно определить департамент, реализующий функцию, но затруднительно понять конкретный отдел, поскольку формулировка не подходит под сферу деятельности ни одного отдела. В этих условиях практически вынужденным является проведение двух независимых оценок (по полномочиям и по структуре), а потом соотнесение их между собой.



Исходя из анализа полномочий Министерства, можно сказать, что дистанционно не могут выполняться только:

- оформление и выдача документов, которые не могут быть выданы в электронной форме;
- организация работы со сведениями, составляющими государственную тайну;
- мобилизационная работа и организация гражданской обороны.

Таким образом, можно говорить о возможности перевода на удалённую реализацию до 90–95% полномочий, перечисленных в Положении о Минтрансе.

Если рассматривать деятельность подразделений министерства без привязки к полномочиям, а опираясь на названия отделов и департаментов, из 81 отдела постоянное присутствие требуется для сотрудников не более чем 10, что составляет около 12%. Получившийся результат немного превышает оценку, данную на основании полномочий (5–10%). Однако следует учесть, что из 10 отделов, которые нецелесообразно переводить в удалённый режим, как минимум, половину составляют выполняющие обеспечивающие функции, поэтому такое расхождение вполне обоснованно. В целом можно оценить долю сотрудников, которые могут быть переведены на дистанционную работу, в 90%.

На основании анализа полномочий Росжелдора получается, что доля государственных служащих агентства, которые могут быть переведены на дистанционную работу, не меньше, чем в министерстве. Анализ наименований отделов позволяет сделать любопытное наблюдение: в Росжелдоре в ещё большей степени, чем в Минтрансе, невозможность (полной или частичной) дистанционной работы касается обеспечивающих подразделений. В то же время из остальных отделов только два, да и то частично, не могут выполнять свои функции в удалённом режиме. Для окончательных выводов требуется анализ численности отделов: либо предположение о примерно равном числе сотрудников в них было некорректным по отношению к Росжелдору, либо имеет место непропорционально большая доля госслужащих, занятых решением непрофильных задач.

С учетом того, что полномочия Ространснадзора — это как раз рассмотренные выше государственные услуги и контрольно-надзорные функции, то можно говорить о том, что все полномочия (кроме обеспечивающих) могут выполняться без присутствия государственных служащих на постоянном рабочем месте в органе власти. Этому выводу, как и ожидалось, противоречат результаты анализа структуры Ространснадзора, зато картина практически совпадает с полученной для Росжелдора: большинство отделов, которые не могут быть переведены на дистанционную работу, выполняют не содержательные, а обеспечивающие функции. В целом анализ структуры если и не подтверждает вывод об отсутствии специалистов, кроме выполняющих обеспечивающие функции, которые не могут работать в дистанционном формате, то, по крайней мере, их число вполне укладывается в рамки 10%.

В целом на примере одной сферы деятельности можно сформулировать гипотезу, что независимо от того, является ли орган исполнительной власти министерством, агентством или службой, доля государственных служащих, которые могут выполнять свою работу удалённо, составляет до 90%, хотя может быть меньше в тех ведомствах, где высок процент государственных служащих, занятых обеспечивающей деятельностью.

## **Необходимые шаги и возможные сложности для перехода**

Несмотря на столь высокий потенциал дистанционной работы, нельзя сказать, что переход к ней может быть осуществлен в кратчайшие сроки. Для этого должны быть подготовлены условия и решен целый ряд проблем.

Основой, без которой невозможен переход к дистанционной работе, является внедрение в органах власти электронного документооборота. Несмотря на то, что многие ком-

мерческие структуры уже давно лишь по минимуму используют в работе бумажные документы, в государственных органах к электронным документам по-прежнему относятся скептически. Тем не менее в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» к 2024 г. планируется довести долю внутриведомственного и межведомственного юридически значимого электронного документооборота в деятельности государственных (муниципальных) органов и бюджетных учреждений до 90%.

В данный момент системы электронного документооборота (СЭД) внедрены практически во всех федеральных органах исполнительной власти, но доля безбумажного общения в среднем не превышает 5%. Основная проблема заключается в том, что сегодня органами власти используется около 30 различных СЭДов, и системы, установленные в некоторых ведомствах, фиксируют только зарегистрированные документы. Весь путь от создания проекта до его регистрации проходит вне рамок такой системы. Использование же в органе власти дистанционной работы возможно только при условии, что СЭД будет поддерживать создание, согласование и выпуск документов в электронной форме, то есть обеспечивать весь жизненный цикл внутри ведомства документа в безбумажном формате.

Отчасти решить проблему может создание типового СЭД-решения, которое, как предполагается, будет реализовано на базе СЭД «Тезис», разработанной в Самаре. Исходя из описания платформы, на которой построен «Тезис», можно предположить, что типовое решение СЭД будет обладать такими возможностями. Однако пока речь не идет о переходе всех органов власти на единую систему: предусматривается возможность подключения к единой платформе как через типовое решение, так и через доработанную собственную СЭД. Поэтому важно, чтобы каждая ведомственная СЭД поддерживала функционал создания документов.

При проектировании СЭД — как типового решения, так и ведомственных вариантов — желательно учесть, что в настоящее время большинство процессов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг выстроено не оптимальным образом, причем в первую очередь это относится к рутинным (легко алгоритмизируемым) процессам. Автоматизация их исполнения в текущем виде приведет к консервации этих неоптимальностей. Поэтому необходимо первым делом провести анализ процедур с целью определения возможности их оптимизации, выстроить улучшенные алгоритмы и лишь затем устанавливать требования к СЭД.

Для межведомственного документооборота требуется, во-первых, интеграция ведомственных систем со СМЭВ, во-вторых, изменение правил обмена документами между органами власти, в первую очередь — переход в типовых вопросах на прямое взаимодействие между исполнителями. В настоящее время эти вопросы регламентированы на уровне Правительства России, поэтому потребуются изменения нормативной базы.

Полный переход органов исполнительной власти на электронный документооборот подразумевает соответствующее политическое решение, предписывающее направлять и получать документы исключительно в электронной форме. Представляется, что такое решение может быть принято в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, однако лишение граждан права использовать документы в бумажной форме выглядит спорным. Но это означает, что не могут быть полностью переведены на удаленный режим работы госслужащие, работающие с почтой, и сотрудники ведомственных архивов.

Очень важная составляющая электронного документооборота — законодательное закрепление признания электронных документов, выдаваемых органом власти, другими государственными органами, включая суд и органы прокуратуры. Следует более широко распространять практику интегрированных баз данных, в которых должностное лицо может найти решение, принятое другим органом.

Для удаленной работы государственный служащий должен иметь возможность работать на компьютере с лицензионным программным обеспечением, оборудованным

доступом к каналам связи и по ним к необходимой справочной информации, ведомственным базам и электронным журналам, а также к СЭД. Ему должна быть предоставлена электронная подпись, ассоциируемая с органом власти и занимаемой им должностью.

С электронной подписью связана и обратная проблема — документы, поступающие от заявителя, должны быть подписаны. Требование электронной подписи при обязательности подачи документов в электронной форме является недопустимым. Возможно, необходимо бесплатно предоставлять гражданам и организациям специальный ключ для общения с государственными органами. При этом ключ должен давать возможность однозначно идентифицировать заявителя более надёжно, чем это делается сейчас на портале государственных услуг.

Следует заметить, что проблема перехода на дистанционный режим исполнения обязанностей включает не только возможность такого перехода (она представляется вполне реальной), но и готовность государственных служащих к работе в удалённом режиме. Весьма вероятно, что в случае предоставления права работать дистанционно только некоторые государственные служащие (не исключено, меньшая их часть) выберут такой режим как постоянный. Это может быть связано с отсутствием условий для работы из дома, проблемами с качеством каналов связи, отсутствием дома хороших компьютеров, психологической потребностью нахождения в коллективе и т.д. Принудительное введение дистанционного исполнения обязанностей может привести к уходу с государственной службы некоторой части федеральных госслужащих. Правда, это может быть компенсировано за счёт привлечения на работу специалистов, проживающих в других регионах и готовых работать в таком режиме.

Более вероятной представляется частичная удалённая работа (несколько дней в неделю). Но в любом случае описанные выше задачи должны быть решены для того, чтобы в случае возникновения экстренной ситуации мог быть на какое-то время осуществлен переход органов исполнительной власти преимущественно на дистанционную работу.

С момента внедрения внутриведомственного электронного документооборота можно начинать пилотный проект по апробации дистанционного исполнения служебных обязанностей. Первоочередными кандидатами на участие в апробации являются:

- ▶ сотрудники, выполняющие работу с минимальным взаимодействием с другими госслужащими того же или других ведомств;
- ▶ сотрудники, выполняющие ограниченное число рутинных процессов;
- ▶ сотрудники, регулярно готовящие «большие» документы (например, проекты нормативных актов), требующие и длительного времени, и минимального обсуждения до стадии готовности чернового варианта;
- ▶ сотрудники, получившие длительное задание, на время исполнения этого задания.

Представляется нецелесообразным участие в апробации:

- ▶ руководителей всех уровней, начиная от заместителя начальника отдела;
- ▶ обеспечивающих специалистов и сотрудников обеспечивающих подразделений;
- ▶ сотрудников, работающих с государственной тайной.

В число тех, кто может участвовать в дистанционном исполнении обязанностей на стадии пилотного проекта, в территориальном органе имеет смысл добавить сотрудников, занятых документарными проверками. Из тех, кто предоставляет государственные услуги, на этапе апробации эффективнее выбирать занятых услугами, не требующих личного контакта с заявителями.

Апробация дистанционного исполнения обязанностей не меняет алгоритмы межведомственного обмена документов. Изменения в нормативную базу, предусмотренные федеральной программой, могут разрабатываться независимо и не лимитируют удалённую деятельность, за исключением принципиального разрешения на такой режим работы. Следовательно, нормативное регулирование на время работы над пилотными проектами может устанавливаться на ведомственном уровне.

Для оценки числа государственных служащих, которые могут участвовать в пилотном проекте, нами был рассмотрен модельный (условный) орган исполнительной власти. Его параметры были определены исходя из предположения, что в федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах действуют единые принципы формирования организационной структуры, а соотношение числа лиц, занимающих определенные должности, примерно одинаково в разных органах. Это предположение было проверено на открытых данных. С учетом результатов проверки данные, полученные для модельного органа, могут считаться приблизительными усредненными оценками для реальных федеральных органов исполнительной власти.

Как следует из наших расчётов, которые представлены в Приложении, доля сотрудников, которые могут быть привлечены к апробации удалённой работы, составляет приблизительно 35% в центральном аппарате (ЦА) типового органа и 43% в его территориальном органе (ТО). Исходя из приблизительной средней численности ЦА, органа исполнительной власти, 400 человек, а ТО — 100 человек, число потенциальных участников проекта может составить, соответственно, около 140 и 40-45 государственных служащих. Реально в начале апробации могут быть выбраны 30–40 сотрудников ЦА и около 15 человек в ТО.

По мере накопления положительного опыта и устранения допущенных ошибок возможен переход к расширению дистанционной работы. По мере успешной реализации пилотных проектов число работников, полностью или частично переходящих на удалённый режим, может постепенно увеличиваться. В число лиц, работающих часть времени дистанционно, постепенно могут включаться некоторые руководители. В таких случаях совещания у руководителя частично переводятся в удалённый режим, личное взаимодействие частично заменяется на разные виды удаленной связи — телефонные разговоры, электронную переписку или видеоконференции. Это не исключает возможности проведения массовых очных мероприятий (например, заседаний комиссий, советов и т.д.), но может сделать их менее частыми.

Сдерживающим фактором полного перехода на удалённую работу является даже частичное сохранение бумажного документооборота. Поскольку большинство из бумажных документов порождается государственными органами или (и) требуется ими, то решить эту проблему только для федеральных органов исполнительной власти путем внедрения внутреннего электронного документооборота недостаточно. Использование преимущественно электронных документов должно войти в практику как региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, так и других ветвей власти. В первую очередь это относится к судам, а также к прокуратуре, в настоящий момент отдающих явное предпочтение взаимодействию с использованием бумажных документов.

Основные препятствия на пути перехода к дистанционному исполнению обязанностей — инфраструктурные и психологические. Это отсутствие собственного (домашнего) компьютера, удовлетворяющего требованиям безопасности, который можно выделить для работы, и надежного канала в Интернете, настороженное отношение к электронным средствам коммуникации, непривычность решения обычных задач в новом формате, привычка работать в коллективе, невозможность дома сосредоточиться на работе, в том числе из-за отсутствия помещения, подходящего для работы.

С другой стороны, дистанционная работа дает возможность привлечения на государственную службу лиц, проживающих в других городах, и специалистов с ограниченной подвижностью. С учетом разницы в оплате труда в разных регионах и в зависимости от государственной политики это может стать либо способом повышения конкурентоспособности государственной службы, либо источником экономии фонда заработной платы.

Должен учитываться и экономический аспект перехода к удалённой работе, и заключается он в сокращении площадей, занимаемых органом власти. В ходе пилотного проекта за каждым сотрудником, участвующим в нем, скорее всего будет сохраняться рабочее



место, поскольку результаты эксперимента могут не оправдать ожидания. К тому же удалённо работающие сотрудники первое время будут регулярно появляться в здании органа власти. Но со временем, когда необходимость в этом снизится до уровня один-два дня в неделю, а число использующих дистанционную работу возрастет, возможен постепенный отказ от закрепления за каждым сотрудником постоянного рабочего места в помещении органа власти. Вместо этого должна получить распространение система абонирования рабочих мест, уже применяющаяся в офисах многих компаний. В этом случае государственный служащий, работающий удалённо, заранее резервирует себе одно из стандартизированных рабочих мест на время присутствия в офисе. Это может относиться и к тем руководителям отделов, которые должны будут присутствовать в помещении органа власти в среднем 2-3 дня в неделю. Для руководителей более высокого уровня, которые будут работать дистанционно не более, чем 1-2 дня в неделю, целесообразно сохранить постоянные рабочие места.

Расчёты (приведены в Приложении) были проведены на примере модельного органа исполнительной власти в предположении, что внутренний документооборот полностью переведен в электронную форму, но отдельные элементы обращения бумажных документов при внешних контактах сохраняются. Полученные результаты показывают, что площади, занимаемые руководителями отделов и специалистами, могут быть с переходом на дистанционную работу сокращены примерно на 1/3 в ЦА и на 40% в ТО. Эти оценки получены без учета площадей, занимаемых руководителями органа исполнительной власти, его структурных подразделений и территориальных органов.

### **Возможности дистанционной работы государственных служащих в экстренных условиях**

Под экстренными условиями понимается временное (краткосрочное) введение мер, изменяющих правила существования общества. 2020 год продемонстрировал, что на практике возможно возникновение таких ситуаций, когда вопросы жизни и здоровья людей требуют принятия исключительных мер. В отличие от обычных условий, когда целью перехода на дистанционную работу является оптимизация деятельности государственных органов, в экстренных условиях на первый план (как показывает пандемия коронавирусной инфекции COVID-19) выходят другие критерии — например, минимизация очных контактов государственных служащих с иными лицами и между собой. В новой редакции Трудового кодекса для таких ситуаций установлен особый порядок.

Для государственной службы экстренная ситуация означает необходимость перехода на дистанционную работу, причем вне зависимости от желания государственных служащих. Государственная служба должна быть к этому готова. Можно утверждать, что такой переход при возникновении подобной ситуации будет легче осуществить органам исполнительной власти, внедрившим СЭД, удовлетворяющую описанным выше требованиям.

Для успешного функционирования органов власти в экстренной ситуации, требующей перехода на удалённый режим работы, необходимо:

- 1) реализовать все приведенные выше меры до степени возможности немедленного их применения в случае необходимости, независимо от того, будет или нет в обычное время осуществлен переход на дистанционное исполнение обязанностей;

- 2) отказаться на время экстренной ситуации от ряда функций, без которых можно обойтись в течение некоторого времени без серьёзного ущерба для качественного выполнения своих задач, или тех функций, которые фактически не востребованы или востребованность которых можно уменьшить.

## Заключение

Проведённые исследования позволяют сделать вывод, что непреодолимые препятствия для перехода государственных служащих на дистанционный режим работы отсутствуют. Необходимой предпосылкой для начала пилотных проектов по организации удалённой работы и для готовности органов исполнительной власти к переходу на такой режим в экстренной ситуации является перевод деятельности органа на электронный документооборот, в обязательном порядке включая подготовку исходящих документов в электронном виде. При выполнении этого условия большинство государственных функций и государственных услуг могут исполняться дистанционно. Теоретически до 90% государственных служащих могут работать в удалённом режиме.

При отсутствии экстренных условий такая оценка является, безусловно, завышенной, однако использование дистанционной деятельности, особенно в формате частичной удалённой работы, может применяться достаточно широко. Такой подход обеспечивает целый ряд преимуществ, таких как уменьшение потерь рабочего времени, возможность инклюзии и стимулирование цифровизации, которая является одной из стратегических задач. Экономический эффект от этой меры также ожидается и за счёт применения электронного документооборота, потенциального снижения затрат на зарплату в связи с возможностью привлечения сотрудников из других регионов, а также за счёт экономии на используемых офисных площадях. Расчёты показывают, что такая экономия может достигать 35–40%.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Расчёт численных характеристик использования дистанционной работы

#### *Описание модели*

В качестве модели мы будем рассматривать модельный условный орган исполнительной власти, параметры которого были оценены либо путем усредненных расчётов по доступным данным о численности и структуре органов исполнительной власти, либо на основе экспертных оценок. Для модельного органа будут выполняться следующие условия:

- ▶ каждый руководитель самостоятельного структурного подразделения в центральном аппарате имеет трех заместителей (кроме отделов, имеющих такой статус, с одним заместителем);
- ▶ каждый отдел в центральном аппарате имеет начальника, заместителя начальника и 5 сотрудников.

На основании модели можно получить ориентировочные характеристики должностной структуры (в долях от численности). При этом мы исходим из того, что численность руководителей верхнего уровня (руководитель органа и его заместители) в минимальной степени зависит от общей численности госслужащих в данном органе.

Взяв за основу число департаментов (управлений) и число отделов в реальных различных органах власти, получим доли соответствующих категорий госслужащих, которые в общей численности довольно устойчивы и в среднем составляют примерно:

- ▶ руководители структурных подразделений и их заместители — 10%;
- ▶ руководители отделов и других структурных единиц в составе структурных подразделений, а также их заместители — 25%;
- ▶ специалисты и обеспечивающие специалисты — 65%.

Доля специалистов, как правило, составляет около 60%, обеспечивающих специалистов — примерно 5%.

Долю сотрудников обеспечивающих подразделений можно оценить в  $35\% \pm 5\%$  в зависимости от конкретного органа исполнительной власти; это число в среднем соответствует рекомендациям Минтруда России по нормированию штатной численности центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти.

Должностная структура территориальных органов (ТО) модельного федерального органа исполнительной власти будет немного иной: вместо трех уровней иерархии в ней только два (руководство территориального органа и руководители отделов), а доля обеспечивающих специалистов не превышает 20%. Начальники и заместители начальников отделов составляют около 40% численности (без учета руководства органа).

Еще одним важным параметром, определяемым экспертно, является доля работы со сведениями, составляющими государственную тайну. Она не одинакова для разных органов власти, даже если исключить из рассмотрения, как мы делаем в данном примере, органы, относящиеся к сфере обороны и безопасности. В качестве оценки примем, что доля сотрудников, регулярно имеющих дело с государственной тайной, составляет 10% от общего числа специалистов, а доля рабочего времени каждого из них, приходящаяся на секретные документы, — 5%.

#### ***Расчёт численности возможных участников пилотного проекта по апробации удалённой работы***

В число участников пилотного проекта могут быть включены государственные служащие, за исключением отдельных категорий. Введем следующие обозначения:

I — доля сотрудников, не занимающих руководящие должности (без обеспечивающих специалистов);

O — доля обеспечивающих подразделений;

T — доля сотрудников, работающих с государственной тайной.

Индексы ЦА и ТО будем использовать в тех случаях, когда речь будет идти о значениях, различающихся для центрального аппарата и территориального органа.

Доля потенциальных участников пилотного проекта K может быть вычислена по формуле

$$K = I * (1 - O) * (1 - T).$$

Для центрального аппарата модельного органа параметры принимают следующие значения:

$$I = 0,6; O_{\text{ца}} = 0,35; T = 0,1.$$

Отсюда

$$K_{\text{ца}} = 0,351 \approx 0,35.$$

Для территориального органа изменяется только значение O:  $O_{\text{то}}$  равно 0,2, поэтому  $K_{\text{то}} = 0,432 \approx 0,43$ .

#### ***Расчёт возможности экономии площадей при переходе к системе абонирования рабочих мест***

Рассчитаем потребность в площадях при действующей системе (у каждого сотрудника есть рабочее место) и при введении дистанционной работы (в явочные дни государственные служащие используют систему абонирования рабочих мест). При этом для модельного органа примем следующие условия:

- ▶ за руководителями самостоятельных структурных подразделений сохраняются постоянные рабочие места;
- ▶ площадь, занимаемая одним сотрудником, одинакова для всех оставшихся госслужащих;
- ▶ после перехода на дистанционную работу число явочных дней составит в среднем 2 дня для специалистов и обеспечивающих специалистов и 3,5 дня для руководителей отделов.

Введем следующие обозначения:  $N$  — число сотрудников органа власти без учета руководителей уровня структурных подразделений и выше;  $S$  — площадь, приходящаяся на одного сотрудника (рабочие места и другие площади, прямо пропорциональные числу сотрудников).

Тогда используемая площадь  $M$  до введения дистанционного режима работы составит:

$$M = S * N.$$

Возможное высвобождение площадей будем рассчитывать для ситуации, когда еще сохраняется внешний бумажный документооборот. В этих условиях на дистанционную работу не сможет перейти часть сотрудников обеспечивающих подразделений, а именно:

- ▶ некоторые сотрудники финансово-бухгалтерских подразделений;
- ▶ сотрудники юридических подразделений, имеющие дело с судебными органами и с бумажными договорами;
- ▶ полностью подразделения документационного обеспечения, делопроизводства и архива;
- ▶ часть сотрудников подразделений по информационно-технологическому обеспечению;
- ▶ полностью подразделения по организационно-техническому и материальному обеспечению;
- ▶ полностью подразделения по мобилизационной подготовке и обеспечению государственной тайны.

Долю сотрудников обеспечивающих подразделений, не использующих дистанционный режим работы, обозначим как  $L$ . Проведенная оценка показывает, что  $L$  составляет примерно 0,5.

Также обозначим:  $D_p$  — среднее число явочных дней в течение рабочей недели руководителей отделов;  $D_c$  — среднее число явочных дней в течение рабочей недели специалистов;  $J$  — доля руководителей отделов;  $O$  — доля обеспечивающих подразделений.

Совокупную площадь  $M'$ , используемую в течение средней рабочей недели после введения удалённого режима работы, рассчитаем отдельно для сотрудников обеспечивающих и иных (функциональных) подразделений.

Тогда для функциональных подразделений:

$$M'_{\text{ф}} = 1/5 * (S * N * (1 - O) * J * D_p + S * N * (1 - O) * (1 - J) * D_c);$$

для обеспечивающих:

$$M'_{\text{об}} = 1/5 * (S * L * (N * O) * 5 + S * (N * O) * (1 - L) * J * D_p + S * (N * O) * (1 - L) * (1 - J) * D_c).$$

Прокомментируем получившиеся формулы. В функциональных подразделениях всего работает  $N * (1 - O)$  сотрудников, из них руководители составляют  $N * (1 - O) * J$ , а специалисты —  $N * (1 - O) * (1 - J)$ . Для каждого из них используемая площадь составляет  $S$  в течение  $D$  дней в неделю. Общая площадь получается суммированием площадей, требуемых для руководителей отделов и для специалистов.

В обеспечивающих подразделениях аналогичная формула применяется для  $N * O$  сотрудников этих подразделений, из которых  $N * O * (1 - L)$  применяют удалённый режим



работы. Для оставшихся же  $N \cdot O \cdot L$  сотрудников площадь  $S$  требуется в каждый из пяти дней рабочей недели.

Складывая эти значения и упрощая выражение, получим:

$$M' = M'_{\phi} + M'_{об}$$

Экономия площадей  $E$  от перехода на дистанционный режим работы составит:

$$E = 100\% \cdot (M - M') / M.$$

Параметры  $D_p = 3,5$ ,  $D_c = 2$  и  $L = 0,5$  одинаковы для ЦА и ТО. Как и в случае расчёта числа участников пилотного проекта,  $O_{ца} = 0,35$ ;  $O_{то} = 0,2$ .

Из описания модели следует, что для территориального органа  $J_{то} = 0,4$ . Для центрального аппарата необходимо учесть, что руководители структурных подразделений исключены из рассмотрения, поэтому доля руководителей отделов должна быть пересчитана. Для рассматриваемых 90% сотрудников она составит  $J_{ца} = 0,278$ .

Теперь можно вычислить  $E_{ца} = 39,9\% \approx 40\%$  и  $E_{то} = 46,8\% \approx 47\%$ .

Указанные значения позволяют оценить среднее значение экономии площадей. Однако число рабочих дней не является фиксированной величиной и может меняться от недели к неделе. Необходим дополнительный резерв абонируемых рабочих мест. Если такой резерв оценить в 10%, то в формуле для расчёта  $E$  значение  $M'$  следует брать с коэффициентом 1,1. Тогда итоговые значения будут:  $E_{ца} = 34\%$ ,  $E_{то} = 41,4\% \approx 40\%$ .

Таким образом, при дистанционной работе при введении системы абонирования рабочих мест можно ожидать сокращения используемых площадей примерно на  $\frac{1}{3}$  для ЦА и на 40% для ТО.

**Дмитриев Михаил Эгонович**

*dmitriev-me@ranepa.ru*

**Mikhail Dmitriev**

*doctor of economics, senior research fellow of the Institute of Social Sciences of the Russian Academy of National Economy and Civil Service of the President of Russia*

*dmitriev-me@ranepa.ru*

**Крапиль Валерий Борисович**

*krapil-vb@ranepa.ru*

**Valery Krapil**

*research fellow of the Institute of Social Sciences of the Russian Academy of National Economy and Civil Service of the President of Russia*

*krapil-vb@ranepa.ru*

#### ASSESSMENT OF THE POSSIBILITIES OF DISTANT EMPLOYMENT OF CIVIL SERVANTS

**Abstract.** The article considers the possibilities of distant work in the public administration in Russia. We analyze potential cases of such transition for certain services and functions. We also assess the potential share of distance employment for different executive bodies with regard to their structure and functions. We consider the possible sequence of transition to distance employment as well as obstacles on its way. The article also examines some aspects of distant work in emergency situations.

**Keywords:** *civil service, distance employment, digital document flows, functions of executive bodies, public services.*

**JEL:** M10, M12, M14, M15, M48, M50.