

Модели управления бюрократией с учетом экономического развития регионов

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-79-95

Борщевский Георгий Александрович

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Институт государственной службы и управления

Доцент кафедры государственной службы и кадровой политики

Кандидат исторических наук

ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье предложена аналитическая модель изучения особенностей управления государственной службой в республиках Российской Федерации с использованием статистических данных. Эффективность госслужбы оценивается на основании динамики ее внутреннего развития и показателей социально-экономического развития (СЭР) субъектов. Выяснено, что индексы СЭР и развития госслужбы республик изменяются в противоречивой динамике, а развитие госслужбы на федеральном и региональном уровне происходит несогласованно. Обосновано утверждение, что существование системы управления государственной службой, при которой органы управления ею находятся в ведении как главы, так и правительства региона, в значительной доле случаев сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста индексов СЭР.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная служба, социально-экономическое развитие, субъекты РФ, эффективность, бюрократия

Borshchevskiy G. A.

Models of Bureaucracy Management Taking Into Account the Economic Development of Regions

Borshchevskiy George Aleksandrovich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Institute of Public Administration and Civil Service

Associate Professor of Department of Civil Service and Personnel Policy

PhD in History

ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

ABSTRACT

We found out that the number of subjects of management does not have a significant impact on the dynamics of civil service development. The indices of the SED and the development of the civil service of the republics are changing in a contradictory dynamics, and the development of the civil service at the federal and regional levels is not coordinated. We offer the statement that the existence the system of a civil service management, in which its governing bodies are administered by both the head and the government of the region, is accompanied in a significant proportion of the cases by positive changes in the civil service system against the backdrop of the steady growth of the SED indices. It is in contrast to the regions where the civil service management is fully concentrated in the hands of the head of republic. Thus, the civil service management system is closely related to the organization of political power. We examined the management system against the backdrop of the dynamics of quantitative indicators of the civil service development and dynamics of the region's SED. For the first time we systematized the management bodies of the civil service of the republics within the Russian Federation and compared their functions. Increasing the efficiency of the civil service is an urgent task for all regions and the country as a whole, therefore,

the increment of scientific knowledge of the factors influencing the functioning and management of this institution has not only theoretical but also wide practical application.

KEYWORDS

civil service, social and economic development (SED), the Russian Federation, index, efficiency, bureaucracy

Введение

Обсуждение причин неэффективности бюрократии является распространенной темой научных и публицистических работ в России и за рубежом. В качестве одной из ключевых причин неэффективности называется отсутствие контроля над деятельностью бюрократии со стороны политического руководства и гражданского общества. В этой связи трудно переоценить актуальность такого аспекта, как система управления государственной службой. Данная проблематика давно и активно разрабатывается российскими учеными, что, однако, не привело к формулированию ясных требований к системе управления государственной службой.

Настоящее исследование предлагает несколько иное видение данной проблемы. Мы исходим из того, что система управления государственной службой может строиться на различных принципах, но ее конечной целью является повышение эффективности функционирования государственного аппарата и его ориентация на решение задач социально-экономического развития. Данная гипотеза проверяется на эмпирических данных субъектов Российской Федерации.

Цель исследования состоит в том, чтобы выяснить, в какой степени существующие системы управления региональной государственной гражданской службой в России способствуют повышению эффективности ее функционирования. Выводы исследования имеют как теоретическую значимость, ибо дополняют картину реформы российской госслужбы на современном этапе, так и практическую значимость: они могут быть использованы для распространения лучших практик управления региональной бюрократией.

Обзор литературы

Проблемы управления государственной службой имеют, исходя из анализа существующих публикаций, несколько ключевых измерений.

В общем контексте политико-административных реформ современности исследователями отмечается необходимость выстраивания эффективной системы обратной связи между органами власти и гражданами. Трудность придания государству партнерского характера по отношению к обществу замедляет реализацию положений концепции общественно-государственного управления (*Good Governance*), предложенной ООН около двух десятилетий назад [3, с. 24].

Зарубежные авторы уделяют большое внимание управлению по ценностям в государственном аппарате, ориентации государственных служащих на общественные нужды (англ. *Public Service Motivation, PSM*). Таким образом, управление государственной службой в современных условиях должно строиться в тесном контакте с целевыми аудиториями органов власти [13, с. 382]. Исследуется влияние кадровых характеристик бюрократического аппарата на экономические стратегии регионов и стран [14].

Ученые развитых стран все чаще прибегают к использованию количественных методов для изучения процессов, происходящих в системе госуправления [12].

В. И. Кушлин указывает, что «влияние государства на экономику ... осуществляется прежде всего через механизмы функционирования государственной службы. Здесь важно отметить ту функциональную роль институтов государственной служ-

бы, которая связана с обеспечением устойчивости развития государства и системы управления экономикой» [5, с. 42].

Российскими учеными разработаны теоретические подходы к организации управления государственной службой. По мнению В. В. Черепанова, управление госслужбой — это «сознательное и целенаправленное регулирующее воздействие государства на государственную службу как систему в целях качественной реализации ее функций и задач» [10, с. 214]. Данное определение сводит управление к регулированию, то есть ориентации на сохранение стабильности системы, а не на ее развитие. Иной подход принадлежит В. С. Нечипоренко, который указывает, что целью управления госслужбой является «эффективное использование функций государства и содействие развитию гражданского общества» [7, с. 275]. Подобный подход ориентирует управление на достижение системой внешнего по отношению к ней общественно значимого результата.

Разночтения в данном вопросе возможны потому, что отсутствует правовое определение понятия и сущности управления государственной службой. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» указывает, что функции и задачи органа по управлению госслужбой выполняются государственными органами и их аппаратами до тех пор, пока этот орган не будет образован¹.

Анализ литературы показывает, что главным отличием между моделями управления государственной службой является степень их централизации [11]. Главная идея многих исследований заключается в необходимости централизации функций управления в рамках единого органа власти [9]. Большинство авторов считают, что эффективность управления тем выше, чем сильнее централизация. Децентрализация обычно понимается как признак неэффективности. Централизация предполагает концентрацию функций управления в рамках единого органа власти.

Ввиду наличия в каждом регионе собственного законодательства о госслужбе, системы управления ею отражают региональную специфику и формировались в разное время, что открывает простор для сопоставительных исследований [6]. Кроме того, по замечанию Р. К. Овчаренко, «гражданскую службу субъектов Российской Федерации можно рассматривать в качестве мощного административного рычага воздействия на социально-экономическое развитие региона» [8, с. 45]. К сожалению, достаточного научного доказательства данного утверждения, равно как и обоснования какой-либо конкретной модели управления государственной службой, как на федеральном, так и на региональном уровне до сих пор не сделано.

В качестве основных особенностей литературы по теме данной работы, которые мы рассматриваем в качестве проблем, следует назвать:

- 1) отсутствие развернутой дискуссии о приемлемой модели управления государственной службой,
- 2) внимание к внутренним процессам и процедурам в системе госслужбы, а не к конечным результатам ее функционирования,
- 3) недостаточность сопоставительных исследований, посвященных опыту управления госслужбой в субъектах РФ.

Необходимость преодоления данных проблем задает вектор для настоящего исследования.

Методология и данные

В рамках данного исследования мы последовательно решаем ряд задач.

На первом этапе составлен типовой перечень функций органа управления государственной гражданской службой субъекта РФ. С опорой на цитированные выше

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

исследования сделан вывод, что главные функции субъектов в данной сфере идентичны функциям на федеральном уровне.

На втором этапе выявлены органы управления государственной службой субъектов РФ и проанализированы выполняемые ими функции. Предметом изучения в рамках настоящего исследования являлись органы управления государственной гражданской службой республик в составе РФ. В будущем целесообразно сопоставить результаты, полученные в данном исследовании, с материалами других субъектов РФ.

Источниками информации о количестве и наименованиях органов управления государственной службой выступали открытые информационные ресурсы. Подсчет функций осуществлялся согласно авторской методике сравнительного функционального анализа [4], которая позволяет выявлять число постоянных функций в каждый момент времени; она не решает задачи по выявлению дублируемых и избыточных функций, а также не оценивает качество исполнения функций.

Данные об органах управления госслужбой рассмотрены в динамике за десятилетие (2006–2015 гг.), что позволяет сопоставить траектории развития для каждого анализируемого региона. В результате составлены модели, сложившиеся в каждом субъекте, изучены сходства и различия моделей.

На третьем этапе собраны статистические данные, характеризующие процессы развития государственной службы субъектов. К числу подобных данных относится численность государственных служащих субъекта, их средний возраст, стаж, уровень образования и оплаты труда. Источниками служили официальные статистические сборники субъектов и материалы Росстата. Их изучение позволяет составить представление о тенденциях развития госслужбы в субъектах, а использование универсального набора показателей делает возможными межрегиональные сравнения.

По всем регионам собраны показатели за каждый анализируемый год. Далее рассчитаны значения *индексов развития госслужбы* по формуле (1):

$$I_{pa} = \frac{1}{T} \sum_t \frac{1}{I} \sum_i \frac{\sum_{i \in a} X_{t,i}}{\sum_i X_{t,i}} \quad (1)$$

где I_{pa} — индекс развития государственной службы в регионе a ; I — число показателей, характеризующих развитие госслужбы; $X_{t,i}$ — значения показателя i за год t ; T — общее число лет, на которых проводится исследование.

В ходе данного этапа мы проверяем гипотезу о том, что деятельность органов управления должна способствовать успешному развитию государственной службы. Сравнивая модель управления госслужбой, сложившуюся в субъекте, с динамикой показателей, характеризующих развитие госслужбы, можно сделать вывод о том, какая из анализируемых моделей является оптимальной. Конечно, на развитие госслужбы оказывает влияние не только орган управления, но и многие внешние факторы. Однако в отсутствие более подробных исследований полученные таким образом результаты могут оказаться полезными. Будущие исследования позволят углубить и детализировать выводы, полученные на данном этапе.

По замечанию Г. В. Атаманчука, показатели внутреннего развития органов власти сами по себе ничего не говорят о социальном смысле и эффективности институциональных преобразований, поэтому «необходимо их включение в систему целеполагания и включение в реально полученные объективные результаты в обществе от их функционирования» [2, с. 80–81]. В этой связи на следующем, четвертом этапе исследования мы дополняем полученные ранее данные анализом статистических показателей, характеризующих направление социально-экономического развития (СЭР) субъектов. К числу таких показателей относятся: численность населе-

ния, средняя продолжительность жизни, число занятых в экономике, средний уровень оплаты труда и среднедушевой размер валового регионального продукта (ВРП). Все эти показатели используются правительством РФ при расчете ежегодного рейтинга эффективности органов исполнительной власти в субъектах РФ. На основании значений показателей за каждый год рассчитывается *региональный индекс СЭР* по формуле (2):

$$I_a = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{X_{r,i}}{X_{b,i}} - 1 \right) * 100}{N}, \quad (2)$$

где I_a — индекс СЭР для региона a ; $X_{r,i}$ — значение показателя i в отчетный год; $X_{b,i}$ — значение показателя i в базовый год; N — число учитываемых показателей.

Такой метод позволяет агрегировать большие массивы данных, имеющие различные единицы измерения, переводя их в процентные значения и рассчитывая средний прирост по всей выборке. Так как оба индекса I_{pa} и I_a выражены в процентах, их значения можно отразить на общей шкале координат. Взаимное соотношение индексов позволяет оценить особенности функционирования систем государственной службы республик.

Сравнение динамики показателей внутреннего развития госслужбы и показателей СЭР позволяет определить, в какой степени развитие госаппарата соответствует развитию соответствующего региона. Позитивное развитие СЭР, с одной стороны, может объясняться успешным управлением, а с другой, создает условия для развития госаппарата. Нисходящая динамика СЭР, напротив, может объясняться неэффективным управлением, что также затрудняет реформирование госслужбы. Связь между показателями в данном случае носит статистический, а не причинно-следственный характер, так как влияние органов управления на развитие экономики и социальной сферы нелинейно и его трудно количественно измерить.

Несмотря на ограничения, неизбежные в пилотном исследовании, полученные выводы дополняют картину реформирования государственной службы в России и позволяют выявить точки роста в отношении управления ею на региональном уровне.

Модели управления государственной службой субъектов РФ

Органы управления государственной службой стали создаваться в субъектах после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ», предусматривавшего наличие таких органов, но не определявшего их статус и функции¹. После принятия действующего законодательства о гражданской службе в 2004 г., субъекты РФ пересмотрели свои правовые акты, что отразилось на структуре управления госслужбой. В большинстве регионов с начала нулевых годов функционируют:

1. *Консультативно-совещательные органы*, которые отвечают за назначение высших госслужащих региона и выработку кадровой политики.

В Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Коми, Тыве имеются комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. В Республике Чувашия создана Комиссия по формированию молодежного кадрового резерва при главе республики. Во многих республиках работают консультативные органы для проведения аттестации (Калмыкия, Чувашия) и конкурсов (Чувашия, Тыва). Существуют также Советы при главах республик, решающие вопросы кадровой политики

¹ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2003 г.).

(Татарстан, Удмуртия). В Республике Башкортостан действует Кадровая комиссия при президенте¹.

2. *Органы управления государственной службой в виде подразделений администраций глав субъектов*, которые обеспечивают функционирование совещательных органов и готовят проекты правовых актов главы региона по вопросам госслужбы. Различия состоят в том, что в ряде субъектов данные подразделения напрямую подчиняются главе (Дагестан, Марий Эл, Бурятия), а в остальных — руководителю его администрации.

3. В управлении государственной службой республик участвуют *региональные министерства* труда, социального развития, социальной защиты населения (отвечают за пенсионное обеспечение, гарантии, расчет стажа госслужащих), а также министерства финансов (ответственны за финансовое обеспечение, совершенствование оплаты и предельную численность чиновников).

В ряде субъектов министерства финансов выполняют специфические функции: оптимизация структуры органов государственной власти (Коми, Марий Эл, Тыва), решение проблем коррупции (Татарстан), повышение эффективности госслужбы (Чувашия).

Таким образом, к настоящему времени системы управления госслужбой в регионах подверглись значительной унификации и в целом повторяют аналогичную систему на федеральном уровне, которая включает:

- Комиссию при президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (коллегиальный совещательный орган);
- Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров (подразделение администрации Президента РФ);
- Федеральные министерства труда и социальной защиты (департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции), финансов (департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы) и экономического развития (департамент государственного регулирования в экономике).

Тем не менее, некоторые особенности регионов сохраняются, что позволяет выделить *три базовые модели управления госслужбой*:

1. *Централизованная модель* предполагает концентрацию функций в едином ведомстве, подчиненном напрямую главе субъекта (рис. 1).

Примером субъекта, где реализована такая модель, является Бурятия².

2. *Частично децентрализованная модель* (рис. 2) предполагает распределение полномочий между органами, контролируемые главой республики непосредственно, через администрацию главы и опосредованно, через правительство, руководимое главой республики.

Республики, в которых реализуется данная модель: Алтай, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Хакасия, Чувашия.

3. *Децентрализованная модель* реализуется в республиках, в которых глава по закону не обязан лично руководить правительством. Следовательно, министерства, отвечающие за управление госслужбой, подчиняются главе правительства, а не главе республики. Кроме того, консультативные органы могут создаваться при правительстве, а не при главе республики.

¹ Указ Президента Республики Башкортостан от 29.05.2012 № УП-243 «О кадровой комиссии при Президенте Республики Башкортостан».

² Указ Президента Республики Бурятия от 19. 11.2007 № 684 «Об утверждении Положения о Комитете государственной службы, кадровой политики и административной реформы».

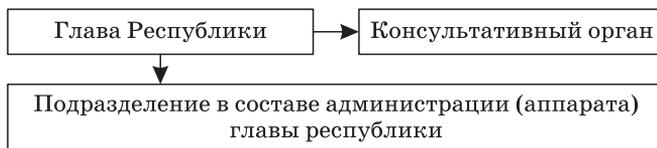


Рис. 1. Централизованная система управления государственной службой субъекта РФ

Источник: здесь и далее — составлено автором.

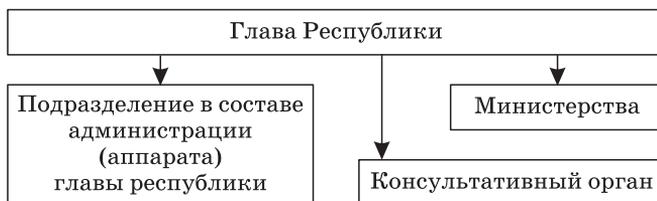


Рис. 2. Частично децентрализованная модель управления государственной службой

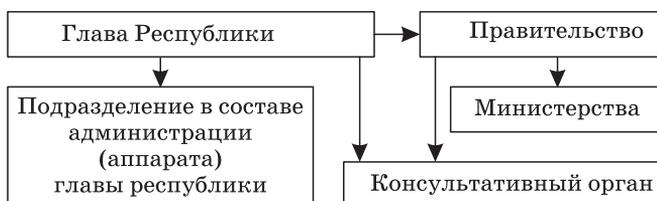


Рис. 3. Децентрализованная модель управления государственной службой

К числу республик с подобной моделью относятся: Адыгея, Калмыкия, Мордовия, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Чечня, Ингушетия, Дагестан, Крым.

Большинство республик, как видно из перечня, реализуют частично децентрализованную модель управления госслужбой. Прямые упоминания об органе управления содержатся в настоящее время в законодательстве о госслужбе 9 из 22-х республик РФ. Шесть из этих регионов (Башкортостан, Карелия, Коми, Марий Эл, Якутия, Хакасия) относятся, по нашей классификации, к частично децентрализованной модели, а остальные три (Крым, Татарстан, Удмуртия) — к децентрализованной.

Выяснено, что число субъектов управления госслужбой в республиках варьируется от одного (Чечня)¹ до семи (Калмыкия, Удмуртия). Чаще всего данные функции выполняют 3–4 органа. Подразделения администрации по управлению госслужбой имеются в каждой республике, коллегиальные органы — во всех, кроме Чечни, министерства участвуют в управлении госслужбой в 18 республиках из 22-х.

Изучение публикаций и правоустанавливающих документов позволяет предложить универсальную классификацию функций органа по управлению государственной службой. Все функции, на наш взгляд, целесообразно разделять на два блока — методико-правовые и организационные.

К числу правовых и методических функций относятся: развитие законодательства о госслужбе и муниципальной службе; методическая и консультативная помощь

¹ Указ Главы Чеченской Республики от 21.05.2012 № 60 «Об Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики».

государственным органам; анализ и прогнозирование кадровых потребностей; совершенствование структуры государственных органов; научно-исследовательское обеспечение развития госслужбы; анализ практики применения законодательства о госслужбе; разработка государственной кадровой политики.

К числу организационных функций относятся: обеспечение исполнения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в части управления госслужбой; координация и обеспечение единства системы государственной и муниципальной службы, взаимодействие с федеральными органами; межгосударственное взаимодействие в сфере компетенции; контроль и надзор в сфере компетенции; координация с бюджетной и административной реформой; централизованная реализация кадровых технологий на госслужбе; реализация мер по противодействию коррупции.

Ввиду различий в методологии нормотворчества, в субъектах применяются разные наименования сходных функций [1, с. 38]. В среднем органы управления госслужбой республики выполняют 133 функции (максимальное их число в Удмуртии — 370, минимальное — в Ингушетии и Кабардино-Балкарии, 28 и 29 функций, соответственно). Каждое из ведомств по управлению госслужбой в отдельности выполняет в среднем по 33 функции. Максимальное число таких функций (309) выявлено в органе управления госслужбой Чувашской Республики¹.

Для сравнения, на федеральном уровне органы управления госслужбой выполняют 221 функцию, в среднем по 74 функции на каждый орган. То есть суммарное и среднее число функций на федеральном уровне приблизительно в два раза больше, чем на региональном уровне, что логически объяснимо различным объемом полномочий и ответственности двух уровней власти.

Содержательный анализ функций показывает, что республиканские органы управления госслужбой в меньшей степени, чем федеральные органы, ориентированы на повышение уровня эффективности функционирования государственной службы. Соответствующие функции есть у органов в Коми, Мордовии, Татарстане, Удмуртии. С другой стороны, региональные органы, в отличие от федеральных, координируют реформирование госслужбы с административной реформой (Бурятия, Удмуртия). Состав методико-правовых функций наиболее полно раскрыт у органов Мордовии²; в свою очередь, организационные функции подробнее всего представлены в Адыгее³. В Карачаево-Черкессии, Марий Эл, Мордовии, Татарстане, Удмуртии уделено большое внимание взаимодействию госслужбы с муниципальной службой. Анализ показывает, что наблюдается разброс числа функций между органами управления госслужбой в республиках. Нами учитывались только функции, связанные с управлением госслужбой. Вместе с тем какого-либо закономерного соответствия между моделью управления госслужбой и числом функций не выявлено.

Управление госслужбой и эффективность ее функционирования

Рассмотрим процессы развития государственной гражданской службы республик РФ и выявим взаимосвязь этих процессов с существующими моделями управления госслужбой. Для этого проанализируем динамику основных показателей, характеризующих развитие госслужбы.

¹ Распоряжение Администрации Главы Чувашской Республики от 20.09.2013 № 326 «Положение об Управлении государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы Чувашской Республики».

² Указ Главы Республики Мордовия от 09.12.2012 № 312-УГ «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Администрации Главы Республики Мордовия».

³ Указ Главы Республики Адыгея от 19.02.2014 № 18 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея».

Численность государственных служащих в субъектах РФ существенно различается. Среди республик максимальная численность кадров госслужбы отмечена в 2015 г. в Татарстане и Башкортостане (более 6,5 тыс. чел. в каждом субъекте), при этом десятью годами ранее аналогичный показатель в Татарстане достигал 17 тыс., а в Башкортостане был менее 5 тыс. человек, то есть налицо противоположная динамика. Минимальная численность чиновников отмечена в Республике Алтай (651 чел. в 2006 г. и 912 чел. в 2015 г.)¹. Видно, что значения данного показателя варьируются в несколько раз, поэтому сравнивать их напрямую некорректно.

Численность региональных государственных служащих, по нашему мнению, должна соотноситься с параметрами управляемой территории. Сопоставление численности госслужащих и занятых в экономике регионов показало, что доля госслужащих в среднем возрастала. Пик пришелся на 2009 г., когда госслужащие составляли 0,88% от всех занятых в экономике.

Выше всего доля госслужащих в Ингушетии (в среднем 2,7% за все годы), Чечне (1,9%), Калмыкии (1,2%), Алтае (0,9%); ниже всего — в Чувашии (0,30%), Удмуртии, Мордовии и Башкортостане (по 0,37%). К 2015 г. в большинстве республик отмечено снижение числа чиновников по сравнению с 2009 г., но рост по сравнению с 2006 г. Снижение произошло в Дагестане, Карачаево-Черкессии, Якутии. Самое существенное снижение произошло в Чечне (с 2,7% от числа занятых в 2006 г. до 1,4% в 2015 г.) и Татарстане (с 0,96 до 0,37%).

В 10 субъектах из 22-х отмечено возрастание числа госслужащих на фоне снижения численности занятых, а обратная ситуация зафиксирована лишь в 5 регионах (Дагестан, Карачаево-Черкессия, Якутия, Татарстан и Чечня). Таким образом, преобладающей является тенденция к усилению бюрократизации. В целом *больше доля бюрократии в субъектах с меньшей территорией и численностью жителей, а самые крупные и многонаселенные регионы в среднем имеют меньшую долю госслужащих среди занятых в экономике.*

По гендерному составу среди государственных служащих преобладают женщины (в среднем их три четверти), доля мужчин-госслужащих несколько выше в северокавказских республиках и регионах севера. Возраст госслужащих имеет тенденцию к снижению. Если в начале наблюдений он достигал в среднем 40 лет, то к 2015 г. снизился до 35 лет. Ниже всего средний возраст госслужащих в республиках Поволжья.

В республиках России большинство служащих имеет стаж около 10 лет, и этот показатель имеет тенденцию к увеличению. Правительство рассматривает длительное безупречное исполнение служебных обязанностей как преимущество для карьерного роста чиновников, однако вследствие регулярных сокращений и реорганизаций в органах власти не удается обеспечить существенное увеличение среднего стажа госслужащих.

Уровень образования госслужащих в России традиционно выше среднего по стране. Если в национальной экономике преобладают работники со средним и средним специальным образованием, а высшее образование имеют лишь порядка 35% лиц, то среди госслужащих в регионах от 80 до 95% имеют высшее образование. Выше всего средний уровень образования у госслужащих в регионах Севера, ниже — на Северном Кавказе.

Рассмотрим вопросы оплаты труда служащих. Как и с их численностью, здесь имеются диспропорции. Например, в 2015 г. средняя оплата чиновников в Якутии

¹ Здесь и далее статистические данные приводятся по материалам официальной статистики. См., например: Российский статистический ежегодник. М. : Росстат, 2007–2016; Регионы России. Социально-экономические показатели. М. : Росстат, 2007–2016.

превышала 86,5 тыс. руб., а в Ингушетии не достигала 26 тысяч. Также за десять лет покупательная способность денег существенно изменилась, и прямое сопоставление по данному показателю некорректно. Преодолеть данные ограничения позволяет преобразование стоимостных значений в процентные: рассчитана доля оплаты госслужащих от средней заработной платы по региону в каждый анализируемый год.

Выяснено, что в среднем по республикам уровень оплаты госслужащих был на 80% выше, чем средняя зарплата, и за десятилетие такое соотношение не изменилось. В 2008–2009 гг. разрыв по оплате между госслужащими и всеми занятыми в экономике достигал двух раз, но впоследствии вернулся к прежнему уровню. Уровень оплаты госслужащих по сравнению со средней зарплатой по региону был выше в Тыве (215% за все анализируемые годы), Карачаево-Черкессии (213%), Дагестане (204%), Марий Эл (203%), Карелии (202%); ниже всего — в Коми (143%), Татарстане (141%), Якутии (131%). Обращает внимание, что, во-первых, *минимальный разрыв наблюдается в регионах с высокой средней зарплатой*, во-вторых, среди регионов с большим разрывом нет экономических лидеров. В-третьих, оплата госслужащих выше средней зарплатой по региону минимум на тридцать процентов. Все это указывает на то, что *повышение уровня оплаты чиновников носит компенсирующий характер*, призванный повысить престижность данного вида деятельности.

По итогам агрегирования показателей, характеризующих развитие госслужбы, рассчитаны наборы индексов по формуле (1). *В среднем по всем республикам динамика индекса развития госслужбы была нисходящей*: если в начальный год исследования индекс равнялся 109%, то в последний — 96%.

Улучшились значения индекса развития госслужбы в 8 республиках: Алтай (+7%), Бурятия (+2%), Дагестан (+9%), Тыва (+3%), Чечня (+4%), Чувашия (+4%). Наибольший рост продемонстрировали Якутия (+37%) и Татарстан (+38%). Снижение индекса происходило сильнее всего в Марий Эл (–76%), Карелии (–41%), Адыгее (–38%), Ингушетии (–37%), Башкортостане (–33%), Хакасии (–32%), КБР (–31%), Северной Осетии (–24%). Остальные регионы демонстрировали стабильные или умеренно негативные значения.

Следовательно, можно предположить, что *децентрализованная и централизованная модель управления в большей степени способствует улучшению показателей функционирования госслужбы*, нежели частично децентрализованная модель, которую сегодня реализует большинство республик РФ. В свою очередь, *количество субъектов управления не оказывает значимого влияния на динамику развития госслужбы*. В Чечне действует лишь один подобный орган, и показатели госслужбы растут, а в Калмыкии и Удмуртии — по 7, и наблюдается слабо отрицательная динамика.

Кроме того, республики, органы управления госслужбой в которых имеют большее число функций (Чувашия, Татарстан, Якутия), относятся к группе с позитивной динамикой, а республики с малым количеством функций управления (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карелия) — с негативной. Объем выборки не позволяет сделать на этой основе уверенных суждений, но данная закономерность представляется интерес и должна быть дополнительно изучена.

В соответствии с программой исследования, следующим этапом стало изучение динамики показателей СЭР анализируемых регионов.

Численность постоянного населения республик за десять лет незначительно (на 0,7%) сократилась. Депопуляция сильнее происходила в Коми (–13%), Карелии (–10%), Мордовии (–7%). Рост населения отмечен в Адыгее, Алтае, Карачаево-Черкессии, Якутии, Татарстане, Тыве. Больше всего приросло население в Дагестане (на 12%) и Чечне (17%). Число занятых в экономике сократилось в среднем по всем республикам (на 0,4%). Наиболее значительно это происходило в Марий Эл

(–43%) и Карелии (–21%). Наиболее существенный прирост числа работников зафиксирован в Чечне (41%), Дагестане (18%), Ингушетии (14%), Карачаево-Черкессии (11%). Средняя продолжительность жизни выше всего в Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии, Дагестане, Алании; ниже — в Тыве, Алтае, Бурятии, Хакасии, Коми.

Динамика ВРП республик представлена как доля от среднедушевого ВВП по стране за каждый анализируемый год, что позволяет преодолеть влияние инфляции. В целом по выборке ВРП демонстрировал снижение в годы кризиса 2009–2011 гг. и последующий рост (паритет ВРП к ВВП за 10 лет улучшился на 3%). ВРП республик чаще превосходит среднедушевой ВВП по стране, то есть экономическое развитие в республиках в среднем происходит активнее, чем в других типах субъектов РФ.

Снижение ВРП происходило в Алтае, Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Карелии, Якутии, Татарстане, Удмуртии, Чувашии. Сильнее всего среднедушевой ВРП снизился в Бурятии (–38%) и Мордовии (–29%). Напротив, самый быстрый рост продемонстрировали Ингушетия (на 74%), Чечня (39%), Дагестан (31%), Адыгея (30%).

Средняя заработная плата в регионах изучалась в ее отношении к средней зарплате по стране. Этот показатель снижался в годы кризиса в 2008–2012 гг., однако за весь период произошел его рост на 19%. В настоящее время, как и до кризиса, оплата труда в республиках выше среднероссийской. Быстрее всего росла средняя зарплата в Якутии (на 45%), Дагестане (34%), Ингушетии (32%), Алании (28%). Средняя зарплата снизилась в Башкортостане (на 11%), Карелии (8%), Коми (1%), Удмуртии (3%).

Общий анализ социально-экономической динамики республик представлен в ежегодных докладах Минэкономразвития России. Так, к числу регионов-лидеров по развитию инвестиционной среды относятся республики Татарстан, Якутия, Удмуртия, Мордовия. Легче всего получить разрешение на строительство в Чечне, а сроки технологического присоединения к электросетям меньше всего в Ингушетии, Калмыкии, Дагестане, Карачаево-Черкессии. Государственно-частное партнерство наиболее развито в Татарстане. Лидерами по динамике экономического развития стали Дагестан, Татарстан, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Чечня. С другой стороны, инвестиционный климат хуже всего в Дагестане, Карелии, Тыве, Алании, Адыгее, Марий Эл. Уровень безработицы выше всего в Тыве, Чечне и Ингушетии¹.

В число лидеров по эффективности деятельности органов исполнительной власти среди республик входят Татарстан, Чечня, Башкортостан, Чувашия, Ингушетия и Якутия. Улучшили свое положение в рейтинге Карачаево-Черкессия, Дагестан, Бурятия, Башкортостан, Марий Эл, Якутия и Чувашия. Напротив, ухудшились позиции Хакасии, Калмыкии, Кабардино-Балкарии, Карелии². С учетом этих данных и собранных статистических показателей были рассчитаны наборы индексов СЭР по формуле (2).

В целом по всем республикам диагностирован рост уровня СЭР за 10 лет на 5%. Наиболее значительный рост индекса отмечен в Ингушетии (29%), Чечне (25%), Дагестане (24%), Алании (14%), Карачаево-Черкессии (13%), Адыгее (12%). Спад сильнее всего проявился в Карелии (–11%) и Мордовии (–12%).

¹ Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности: ежегодный доклад Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91/doklad.pdf?MOD=AJPERES&CA>.

² Комплексная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ: ежегодный доклад Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczona/201411112>.

Расхождения с приведенными выше данными Минэкономразвития объясняются тем, что наше исследование охватывает данные за 10 лет, а доклады министерства — лишь за три последних года. Вместе с тем, видно, что результаты, полученные различными способами, в основном совпадают.

Тенденции и выводы

Представляет интерес наличие взаимосвязи в динамике индексов СЭР и развития государственной службы в анализируемых регионах. В обобщенном виде эти процессы представлены на рис. 4, где даны на фоне динамики аналогичных индексов, полученных на уровне РФ в целом с применением аналогичных методов подсчета.

На рис. 4 видны следующие тенденции:

- индексы СЭР и развития госслужбы республик изменяются в близком диапазоне значений, но в противоречивой динамике (статистически значимая связь в динамике индексов отсутствует);
- динамика индексов СЭР и развития госслужбы на федеральном уровне в основном совпадает (обнаружена положительная корреляция, равная 65% при $p = 0,04$);
- развитие госслужбы на федеральном и региональном уровне происходит несогласованно (статистически значимая связь в динамике индексов развития госслужбы РФ и республик отсутствует, однако обнаружена отрицательная корреляция (coef. = -87%; $p = 0,0027$) между индексами СЭР РФ и развития госслужбы республик).

Приведение аналогичных графиков для каждой республики затруднено объемом статьи, поэтому рассмотрим ключевые тенденции обобщенно (см. табл. 1).

Из табл. 1 следует, что в субъектах с *децентрализованной моделью* управления государственной службой преобладали следующие ситуации:

1. *Оба индекса одновременно возрастали* (Дагестан, Татарстан, Тыва, Чечня, 44% данной группы). Данная ситуация может рассматриваться как *оптимальная*, так как она соответствует базовой гипотезе о предназначении государственного аппарата, состоящем в содействии социально-экономическому развитию управляемой территории. Подобная ситуация наблюдалась также на федеральной гражданской службе (Российская Федерация в целом) при наличии статистически значимой положительной корреляции. Это можно рассматривать как позитивный процесс.
2. *Индекс СЭР возрастал на фоне снижения индекса развития госслужбы* (Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Удмуртия, 44% данной группы). В данной ситуации наблюдаются наиболее сильные статистические связи между индексами (Адыгея, Ингушетия), которые носят отрицательный характер. Такая ситуация представляется *менее предпочтительной*, так как рост СЭР происходит на фоне стагнации и кризиса в аппарате управления. К сожалению, именно *данной ситуации соответствует большинство анализируемых республик РФ*, что видно из строки «среднее» в табл. 1.
3. В Мордовии (1 регион, 12% данной группы) *снижались значения обоих индексов*. Такая ситуация рассматривается как *самая негативная*, потому что снижение происходит как в развитии региона, так и в системе госслужбы. Наличие корреляции указывает на статистически значимую связь между данными процессами, но не говорит о причине этого, которая должна быть дополнительно изучена.

В свою очередь, *частично децентрализованная модель* связана с существованием ситуаций:

- 1) одновременного роста индексов лишь в двух случаях (Алтай и Якутия, 18% данной группы);
- 2) роста СЭР на фоне спада индекса госслужбы (Карачаево-Черкессия, Алания, Хакасия, 27% данной группы);

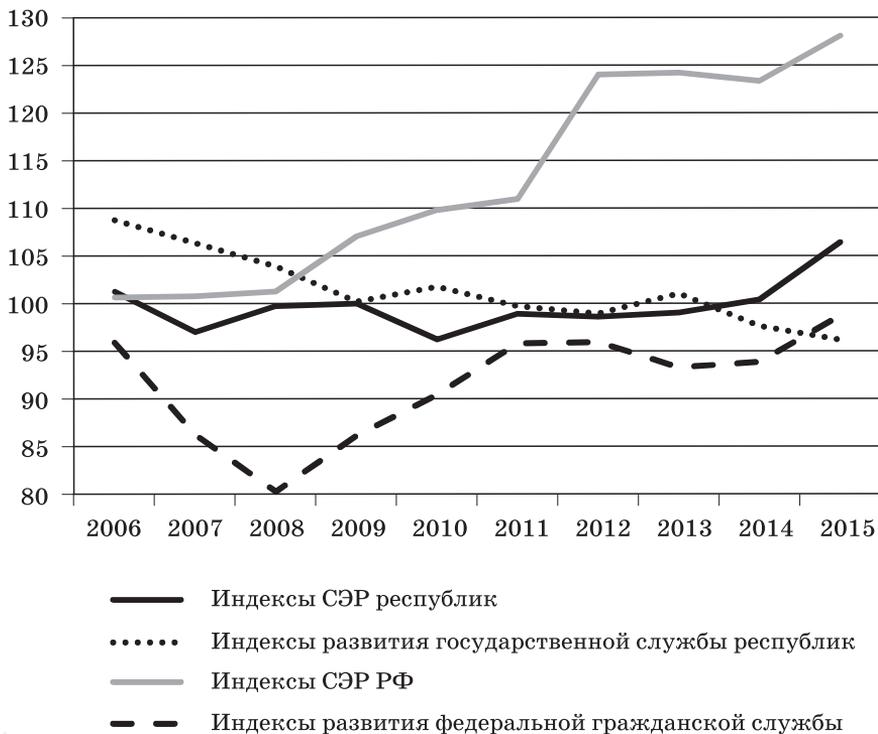


Рис. 4. Динамика индексов СЭР и индексов развития государственной службы на федеральном уровне и на уровне республик в составе РФ (2006–2015), %

- 3) одновременного спада обоих индексов отмечен в Башкортостане, Кабардино-Балкарии, Карелии, Коми, Марий Эл (45% группы). Именно в данной ситуации отмечены самые устойчивые статистические связи;
- 4) снижения индекса СЭР на фоне роста индекса госслужбы (отмечено в Чувашии, 10% группы).

Таким образом, *большая часть регионов с частично децентрализованной моделью управления госслужбой относится к группам с неоптимальными соотношениями индексов.*

Регион с *централизованной моделью* — Бурятия — имеет негативную ситуацию, связанную со снижением индекса СЭР на фоне роста индекса госслужбы. Иными словами, внутренние показатели в госаппарате там улучшаются в условиях спада социально-экономических показателей.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что существование децентрализованной системы управления государственной службой на региональном уровне, как минимум, не приводит к существенным негативным последствиям, а в значительной доле случаев *сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста региональных индексов СЭР.* Данная модель применяется на федеральном уровне (так как часть органов управления федеральной гражданской службой подведомственны президенту, а часть — правительству РФ), где проявляет себя хорошо, что видно на рис. 4 и в табл. 1.

Регионы, реализующие децентрализованную модель в настоящее время, имеют между собой значительные различия. Например, в Татарстане наблюдается умеренный экономический рост при быстром приросте индекса развития госслужбы,

**Соотношения моделей управления государственной службой
с динамикой индексов СЭР и развития государственной службы субъектов РФ**

Республика	Модель управления гос. службой	Динамика индекса СЭР	Динамика индекса развития гос. службы	Коэффициент корреляции
1	2	3	4	5
Адыгея	Децентрализованная	12,32308	-38,0275	-0,79***(0,0056)
Алтай	Частично децентрализованная	3,464232	7,493509	0,017(0,96)
Башкортостан	Частично децентрализованная	-4,00614	-33,3996	0,615**(0,058)
Бурятия	Централизованная	-4,74418	1,950944	-0,5*(0,13)
Дагестан	Децентрализованная	24,20902	9,073089	0,32(0,35)
Ингушетия	Децентрализованная	28,96948	-36,3802	-0,78***(0,0074)
Кабардино-Балкария	Частично децентрализованная	-1,07918	-31,1691	0,32(0,36)
Калмыкия	Децентрализованная	1,09974	-5,4983	-0,26(0,459)
Карачаево-Черкессия	Частично децентрализованная	13,17788	-0,0513	-0,15(0,66)
Карелия	Частично децентрализованная	-11,4297	-40,7798	0,9286***(0,0001)
Коми	Частично децентрализованная	-1,505	-19,4194	0,3776(0,28)
Крым	Децентрализованная	Н. д.	Н. д.	-
Марий Эл	Частично децентрализованная	-3,97577	-75,7097	-0,01(0,95)
Мордовия	Децентрализованная	-11,2828	-15,4915	0,53*(0,11)
Саха (Якутия)	Частично децентрализованная	7,600807	36,92357	0,51*(0,13)
Северная Осетия-Алания	Частично децентрализованная	14,3384	-24,378	-0,72**(0,017)
Татарстан	Децентрализованная	3,892218	37,70993	-0,89(0,805)
Тыва	Децентрализованная	9,575517	3,107197	-0,05(0,888)

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
Удмуртия	Децентрализованная	0,337801	-13,3503	0,309(0,38)
Хакасия	Частично децентрализованная	4,609687	-32,2246	0,215(0,549)
Чечня	Децентрализованная	24,62944	3,823098	0,269(0,45)
Чувашия	Частично децентрализованная	-1,76037	3,481388	0,1078(0,77)
Среднее по республикам		5,164007	-12,4913	-0,38(0,27)
Российская Федерация	Децентрализованная	27,39465	2,862386	0,65**(0,04)

Примечание: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$ (значения p указаны в скобках).

Источник: составлено автором по итогам собственного исследования; динамика индексов СЭР и развития государственной службы отражает прирост значений индексов, рассчитанных по формулам (1) и (2), в последний анализируемый год по отношению к базовому (первому) году, выраженный в процентах.

в то время как в Чечне происходит обратная ситуация. Вместе с тем эти регионы (за исключением, пожалуй, Мордовии) находятся в ряду динамично развивающихся, что особенно видно в последние годы на примере северокавказских республик: Чечни, Дагестана и Ингушетии.

В заключение необходимо подчеркнуть, что *система управления государственной службой тесно связана с особенностями организации политической власти в регионе*. Особенности каждой модели зависят от распределения полномочий между главой и правительством республики, и не могут быть произвольно изменены. В республиках с децентрализованной моделью управления госслужбой глава региона имеет возможность концентрировать свои усилия на планировании, целеполагании, контроле и выстраивании эффективных коммуникаций, в то время как правительство решает технические вопросы. В ситуации же, когда глава республики возглавляет правительство, ему может не оставаться времени для стратегических решений, так как он вынужден больше вникать в хозяйственные дела. Следствием этого, в частности, может являться недостаточно эффективное управление госслужбой субъекта РФ.

Подобное объяснение носит вероятностный характер, основывающийся на выявленных эмпирических тенденциях. В будущем мы предполагаем сопоставить модели управления госслужбой в различных типах субъектов РФ и проверить таким образом корректность предложенной интерпретации. Повышение эффективности государственной службы является актуальной задачей для всех регионов и страны в целом, поэтому приращение научного знания о факторах, влияющих на функционирование данного института и управление им, имеет не только теоретическое, но и широкое практическое применение в условиях продолжающихся реформ системы госуправления.

Литература

1. Антошина Н. М. Реализация в субъектах Российской Федерации законодательства о государственной службе // Государственная служба. 2014. № 4 (90). С. 36–38.

2. Атаманчук Г. В. О содержании и форме государственной службы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. А. И. Турчинова. М. : РАГС, 2005. С. 80–89.
3. Барабашев А. Г., Прокофьев В. Н. Создание органа по управлению государственной службой как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 7–28
4. Борщевский Г. А. Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 147–172.
5. Кушлин В. И., Устенко В. С. Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран) // Современные технологии управления. 2015. № 5 (53). С. 42–47.
6. Мамичев Н. Г. Социальные механизмы управления государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. соц. наук. М. : РАГС, 2011. 175 с.
7. Нечипоренко В. С. Теория и организация государственной службы: курс лекций. М. : Изд-во РАГС, 2008. 275 с.
8. Овчаренко Р. К. Становление системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ // Власть. 2012. № 1. С. 45–48.
9. Турчинов А. И. Субъект управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1 (27). С. 14–19.
10. Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики. — 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити, 2014. 214 с.
11. Barabashiev A. G., Klimenko A. V. Russian Government Changes and Performance // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2, N 1. P. 22–39.
12. Elling R., Thompson L. Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for civil Service Reform // Review of Public Personnel Administration. 2006. N 26. Vol. 4. P. 302–334.
13. Fernandez S., Resh W. G., Moldogaziev T., Oberfield Z. W. Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Iss. 3., P. 382–394.
14. Tatham M., Bauer M. W. The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. N 4. P. 631–646.

References

1. Antoshina N. M. *Realization in subjects of the Russian Federation legislation on state service* [Realizatsiya v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii zakonodatel'stva o gosudarstvennoi sluzhbe] // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2014. N 4 (90). P. 36–38. (rus)
2. Atamanchuk G. V. *About contents and a form of state service* [O soderzhanii i forme gosudarstvennoi sluzhby] // Materials of the All-Russian scientific and practical conference [Materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii] / under the editorship of A. I. Turchynov. М. : RAGS, 2005. P. 80–89. (rus)
3. Barabashiev A. G., Prokofiev V. N. *Creation of body for state service management, as instrument of unification of legal regulation of types and levels of state service* [Sozdanie organa po upravleniyu gosudarstvennoi sluzhboi, kak instrumenta unifikatsii pravovogo regulirovaniya vidov i urovnei gosudarstvennoi sluzhby] // Questions of the public and municipal management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2015. N 2. P. 7–28. (rus)
4. Borschevsky G. A. *Application of quantitative methods for a research of processes of reforming of state service* [Primenenie kolichestvennykh metodov dlya issledovaniya protsessov reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby] // Questions of the public and municipal management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2015. N 2. P. 147–172. (rus)
5. Kushlin V. I., Ustenko V. S. *Reforming of state service as a factor of management of social and economic development (experience of the developed countries)* [Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby kak faktor upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem (opyt razvitykh stran)] // Modern technologies of management [Sovremennye tekhnologii upravleniya]. 2015. N 5 (53). P. 42–47. (rus)

6. Mamichev N.G. *Social mechanisms of management of the state civil service of the subject of the Russian Federation* [Sotsial'nye mekhanizmy upravleniya gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhboj sub"ekta Rossijskoj Federatsii]: dissertation. M. : RAGS, 2011. 175 p. (rus)
7. Nechiporenko V.S. *Theory and organization of state service* [Teoriya i organizatsiya gosudarstvennoj sluzhby]: Course of lectures. M. : RAGS publishing house, 2008. 275 p. (rus)
8. Ovcharenko R.K. *Formation of a control system of the state civil service of the territorial subject of the Russian Federation* [Stanovlenie sistemy upravleniya gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhboj sub"ekta RF] // Power [Vlast']. 2012. N 1. P. 45–48. (rus)
9. Turchynov A.I. *Subject of management of state service of Russia: formation problems* [Sub"ekt upravleniya gosudarstvennoj sluzhboj Rossii: problemy formirovaniya] // Public administration [Gosudarstvennaya sluzhba]. 2004. N 1 (27). P. 14–19. (rus)
10. Cherepanov V.V. *Bases of state service and personnel policy* [Osnovy gosudarstvennoj sluzhby i kadrovoi politiki] / 2nd edition. M. : Unity, 2014. 214 p. (rus)
11. Barabashev A.G., Klimenko A.V. *Russian Government Changes and Performance* // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2, N 1. P. 22–39.
12. Elling R., Thompson L. *Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for civil Service Reform* // Review of Public Personnel Administration. 2006. N 26. Vol. 4. P. 302–334.
13. Fernandez S., Resh W.G., Moldogaziev T., Oberfield Z.W. *Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis* // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Iss. 3. P. 382–394.
14. Tatham M., Bauer M.W. *The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis* // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. N 4. P. 631–646.