

# ПРИМЕНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ МЕТОДОВ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

**Борщевский Г.А.\***

## Аннотация

*Предметом анализа выступают количественные характеристики федеральных органов исполнительной власти в динамике с 1994 по 2014 г. Была выдвинута гипотеза: в реформировании государственной службы существуют исторические закономерности, которые могут быть количественно описаны. Для ее проверки предпринята попытка применить количественные методы анализа к процессам государственной службы. Для чего обоснованы возможности и ограничения этих методов, разработана методология для выявления и сопоставления количества функций государственных органов, численности их аппарата и уровня оплаты труда; собраны данные с использованием первичных и вторичных источников; интерпретированы полученные результаты для определения тенденций реформирования государственного аппарата. Исследование базируется на сочетании: метода индукции для выработки последовательности этапов работы; сравнительного метода для выбора контрольных точек исследования; структурно-функционального метода семантического анализа для выделения функций государственных органов; статистических методов для выявления численности и уровня оплаты труда государственных служащих; методов математического анализа (регрессионного и корреляционного) для выявления связей между изучаемыми показателями.*

*В представленном исследовании были впервые задействованы ранее не публиковавшиеся иноязычные источники; собран и обобщен ряд эмпирических данных, количественно характеризующих исследуемые процессы на государственной службе России; выявлен ряд тенденций развития государственной службы. Высказано предположение о существовании обратной зависимости между общим количеством государственных органов и числом выполняемых ими функций. В результате корреляционного анализа обнаружены нетривиальные, но статистически значимые связи между размером оплаты труда в центральном аппарате государственного органа и наличием у данного органа территориальных подразделений. В ходе применения регрессионного анализа раскрыто существование отрицательной зависимости между объемом функций, выполняемых государственным органом, и размером оплаты труда его государственных служащих. Был выдвинут ряд методологических предположений, по итогам проведенного анализа выработана целостная программа дальнейших исследований.*

**Ключевые слова:** государственная служба; реформирование; количественные методы; гипотеза; регрессионно-корреляционный анализ; статистические данные.

\* Борщевский Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119606, Москва, пр. Вернадского, д. 84. E-mail: borshevskiy2008@yandex.ru

## Введение

Государственная служба Российской Федерации в настоящее время входит в новый этап реформирования: завершилась реализация Федеральной программы на 2009–2013 гг. и готовится к принятию аналогичная программа на очередной период 2015–2018 гг.<sup>1</sup>.

Анализ итогов реформирования государственного аппарата в последние десятилетия свидетельствует о том, что многие из заявленных целей не были достигнуты вследствие нечеткой расстановки приоритетов и непоследовательной реализации. В проекте новой программы реформирования государственной службы (2015) продемонстрирован более системный подход, предполагающий, в частности, внедрение современных принципов организации государственной службы и формирование новой системы квалификационных требований к должностям государственной службы с учетом отраслевой и профессиональной спецификации. Между тем опыт реформирования государственной службы в России свидетельствует, что оценить эффективность этой деятельности бывает сложно ввиду отсутствия четких количественных показателей достижения целей реформы. Необходимость изменения такого положения вещей отметил Президент РФ, поставивший задачу по формированию новой модели государственного управления, в основе которой должна лежать «ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на *измеримый...* результат работы» (курсив автора)<sup>2</sup>.

Колоссальные успехи современного естествознания достигнуты преимущественно благодаря широкому применению количественных методов – математических, статистических, вероятностных, графических и иных. Тот факт, что общественные науки, в том числе наука управления, пока не демонстрируют таких очевидных успехов, как естествознание, во многом объясняется слабым использованием в них количественных методов. В ряде случаев это объясняется тем, что:

- во-первых, факторы, воздействующие на общественные процессы, слишком сложны и многообразны, чтобы быть количественно описанными;
- во-вторых, их применение искажает понимание общественных процессов, дает слишком упрощенную и схематичную картину.

На физические и биологические процессы влияет меньшее количество факторов, и тем не менее эти процессы подлежат количественному описанию, позволяющему получить воспроизводимые результаты. Вместе с тем на результат исследования, полученный с применением качественных характеристик, субъективный фактор влияет в значительно большей степени, чем при количественном анализе.

Неоднозначность применения методологии количественного анализа к трудно структурируемым общественным процессам, включая процессы государственного управления и реформирования государственной службы, как и связанные с некорректным применением указанных методов последствия хорошо известны. Однако в современных условиях

сложность и общий масштаб процессов управления настолько велики, что применение чисто качественного описания их не уменьшает, а лишь увеличивает неопределенность. Качественные методы важны, например, для выдвижения исследовательских гипотез. Однако их следует сочетать с применением количественных методов, позволяющих оценить значимость взаимосвязей, протестировать модели и гипотезы, сформулированные с применением качественных методов.

Наука, изучающая государственное управление, должна подняться от описательного уровня, на котором она фактически находится сегодня, до уровня понимания природы социально-экономических процессов и их эффективного прогнозирования. Это может быть достигнуто лишь посредством использования всего спектра методов современной науки, оптимального сочетания количественных и качественных методов, соответствующих конкретным целям и задачам реформирования системы государственной службы.

## Опыт применения количественных методов

Несмотря на то что применение в науке элементов количественного анализа началось еще в античный период, а к XVII в. (период рационализма) эти методы составляли ядро научного анализа, в современных общественных науках вообще и при исследовании трансформаций государственной службы в частности применение количественных методов является сравнительно редким явлением. Логика исследования от квантификации к модели и математическому описанию предметной области, традиционная для точных и естественных наук, практически не нашла отражения в общественно-научных исследованиях, за исключением экономики.

В работах зарубежных авторов подобные методы встречаются чаще. При этом американские авторы, если судить по публикациям, в среднем чаще прибегают к использованию количественных методов, чем их европейские коллеги. Вероятно, это связано с наличием в США доступных для исследователей разнообразных баз количественных данных.

В работах зарубежных авторов представлены следующие методы.

1. *Регрессионный анализ статистической взаимосвязи.* Например, связь между степенью централизации кадровой политики на государственной службе различных стран, включая Россию, и уровнем кадровой коррупции (патронажа) исследована в работе Санделла (Sundell, 2014). Для проверки своих гипотез этот автор использует метод межстранового сравнительного анализа данных, полученных им из межотраслевых баз данных Института качества государственного управления и из иных источников. Сенг О и Г. Льюис (Oh & Lewis, 2013) проанализировали связь между исполнением должности и уровнем оплаты труда на государственной службе США на материалах случайной выборки в объеме 1% от общей численности федеральных госслужащих в динамике с 1988 по 2003 г. Исследование проведено на различных должностных уровнях и в разных ве-

домствах. Кроме того, изучена связь между результатами оценки и должностными продвижениями госслужащих.

2. *Регрессионный анализ.* Так, исследователями из Колумбийского и Гарвардского университетов М. Тингом, Дж. Снайдером и их коллегами (Ting, Snyder et al., 2012) разработана модель реформы бюрократии в условиях соревновательной партийной системы с использованием панельной регрессии, построенной на данных о выборах и реформах государственной службы в штатах США.

3. *Изучение истории событий* (event history approach), который распространен для исследования диффузных процессов в социальных системах. Так, Р. Макграф (McGrath, 2013) в своей статье исследует реформы государственной службы в штатах США во временной динамике начиная с 1996 г. Реформирование систем управления кадровым составом госслужбы на уровне штатов автор увязывает с общим контекстом реформирования системы государственного управления. Свои гипотезы автор модифицирует по ходу исследования, формируя вспомогательные гипотезы негативной и позитивной эвристики.

4. *Математическая статистика.* М.Дж. Мун и Ч. Ванг (Moon and Hwang, 2013) оценивают эффективность реформирования государственной службы путем анализа статистических данных, рассматривают данные о динамике экономического развития в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, обосновывая ими свои выводы о направлениях реформирования государственной службы.

Даже из приведенного краткого обзора видно, что, в отличие от отечественных аналитиков, зарубежные исследователи применяют широкую палитру количественных методов в работах, посвященных вопросам государственной службы.

Выделяются работы российских авторов, в которых процессы реформирования государственной службы рассматриваются с использованием инструментария прикладного социологического анализа. Выводы в таких работах формируются на основании материалов опросов, анкетирования, экспертного анализа, фокус-групп и пр. Данные методы, безусловно, являются количественными, хотя применение математического аппарата в них весьма ограничено. Кроме того, лишь немногие исследователи основываются на собранных ими первичных данных, на собственной авторской методологии (Магомедов, 2014). Большая же часть работ подобного плана ограничивается вторичным (и, как правило, весьма неглубоким) анализом.

Значительная работа по созданию инструментария для количественной оценки процессов реформирования в системе государственного управления проводится исследовательскими коллективами под руководством В.Н. Южакова и Е.И. Добролюбовой в РАНХиГС при Президенте РФ, А.Г. Барабашева и А.В. Клименко в НИУ ВШЭ. В работах первых содержатся, например, рекомендации по применению количественных показателей оценки процессов административной реформы (Южаков и др., 2014). В работах вторых – предложения по измерению ре-

зультативности реформирования государственной службы (Барабашев, Киндрас, 2014). Кроме того, А.Г. Барабашеву (2012) принадлежат работы по методологии исследований в сфере государственного и муниципального управления, в которых представлен широкий спектр применимых методов, определены приоритеты и ограничения для использования количественного инструментария.

Вместе с тем доля работ подобного плана в общей литературе, посвященной вопросам государственной службы, обидно мала. Это может быть связано с недостаточностью данных для проведения анализа. Вклад настоящей работы, в частности, заключается в том, что при ее подготовке были впервые собраны эмпирические данные, характеризующие отдельные процессы на государственной службе России. И она хоть отчасти восполнит дефицит исследований реформирования государственного аппарата с применением современной методологии количественного анализа.

## Гипотеза, система ограничений и источники исследования

Общая гипотеза настоящей работы может быть сформулирована следующим образом: *в реформировании государственной службы существуют исторические закономерности, которые могут быть количественно описаны.*

Из данной гипотезы вытекают два следствия:

- 1) названные закономерности существуют объективно, однако они в основном имеют не целенаправленную (рациональную), а эмпирическую природу, т.е. заранее не планировались. Поэтому данные закономерности не могут быть познаны на основании изучения программных и плановых документов, а будут выявлены в ходе анализа эмпирических данных. Следовательно, основным источником исследования должны служить не правовые акты, а материалы статистики;
- 2) знание названных закономерностей может иметь практическую полезность для планирования мероприятий по реформированию государственной службы на современном этапе и в будущем. Прогностическая ценность документов, разработанных с учетом знания объективных закономерностей развития государственной службы, будет существенно выше, чем в действующих программах, в которых приоритеты задаются без должного анализа их последствий.

Сформулированная гипотеза задает систему ограничений настоящего исследования:

- высокая степень закрытости системы государственной службы обуславливает ограниченность исходных данных для проведения анализа;
- набор показателей, по которым производится официальное статистическое наблюдение государственной службы, очень ограничен;

- проведение сопоставительного анализа процесса реформирования государственной службы в исторической перспективе ограничивается необходимостью использования качественно однородных первичных данных.

Следствием перечисленных ограничений является использование в настоящей работе лишь наиболее обобщенных и доступных количественных данных, характеризующих развитие системы государственной службы. К числу подобных данных относятся:

- 1) общее количество государственных органов;
- 2) общее количество функций государственных органов;
- 3) численность государственных служащих центрального аппарата и территориальных подразделений государственных органов;
- 4) среднемесячный уровень оплаты труда государственных служащих центрального аппарата и территориальных подразделений государственных органов.

В настоящей работе первичные данные использованы для определения общего количества государственных органов и их функций в течении всего периода исследования, а также для расчета общей численности государственных служащих и оплаты труда в начальной точке исследования. Эти данные были собраны автором на основе изучения правоустанавливающих документов в результате применения собственной методологии, которая описана ниже. Вторичные данные получены путем проведения расчетов с использованием опубликованных числовых статистических данных.

Обращает внимание недостаточность аналитических работ, содержащих данные для интерпретации в рамках настоящего исследования, что обусловило необходимость сбора многочисленных первичных данных. Почти все известные нам публикации по проблемам государственной службы охватывают очень короткие временные промежутки. В них рассматривается либо текущая ситуация, либо период реализации одной среднесрочной программы реформирования госслужбы (этапа программы). Этот промежуток недостаточен для прослеживания тенденции развития государственной службы, представляющей собой громадный по численности и очень инертный по своей природе общественный институт. Все процессы в нем синергетичны, а реализация любых изменений демонстрирует очевидный эффект запаздывания. Поэтому анализ в пределах одного – пяти лет не дает представления о реальных процессах.

Для того чтобы понять связь между входными импульсами реформы и эффектом от них, требуется проводить анализ на больших промежутках времени. Кроме того, рассмотрение изменений в одних и тех же ведомствах на протяжении нескольких десятилетий позволяет изолировать присущие каждому из них уникальные характеристики, что уменьшает эффект недостатка данных и позволяет получать более точные оценки происходящих трансформаций. Работ, которые отвечали бы данному требованию, сегодня крайне мало, однако в имеющихся (Зайцева, 2003;

Клименко, 2014) содержится как анализ общих тенденций, так и ценные фактические данные, которые использованы в необходимых пределах в настоящем исследовании.

## Методология исследования

Методология настоящего исследования варьируется на различных этапах его проведения, в зависимости от решаемых задач.

На первом этапе были выработаны хронологические рамки исследования и его контрольные точки. Хронологические рамки соответствуют периоду с 1994 по 2014 г. Выбор верхней рамки исследования определен тем, что в декабре 1993 г. введено в действие положение, впервые определившее статус государственной службы в новой России. С этого же года издается Собрание законодательства РФ и публикуются одновременно с формированием нового состава Правительства указы Президента РФ о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

Нижняя рамка исследования предполагает изучение новейших тенденций в системе государственной службы. С 2014 г. начинается новый этап реформирования государственной службы, так как в 2013 г. закончилось действие прежней Программы на 2009–2013 гг. Это определенный рубеж, и целесообразно провести анализ того, в каком состоянии государственная служба оказалась после 20 лет реформ новейшего периода.

Внутри хронологических рамок исследования введены дискретные периоды для определения направлений и темпов происходивших изменений. Для простоты и наглядности количественный анализ проводится по нескольким реперным точкам, именуемым далее *контрольными точками исследования*. Под контрольной точкой понимается условная дата, на которую приводятся значения исследуемых показателей. Основных контрольных точек предлагается четыре: 1994, 1998, 2004 и 2014 гг. Данные приводятся по состоянию на 31 декабря соответствующего года.

Конец 1998 г. выбран в качестве контрольной точки потому, что в этом году Росстатом были впервые собраны количественные данные в детализации по отдельным государственным органам, включая их территориальные подразделения. Другая внутренняя контрольная точка выбрана в 2004 г., так как в этом году создана современная трехуровневая система органов исполнительной власти, вследствие чего были полностью обновлены положения о государственных органах.

Выбранный временной лаг между контрольными точками достаточно широк, чтобы абстрагироваться от непрерывных частных изменений в системе государственных органов и сконцентрироваться на основных направлениях изменений, и при этом достаточно мал, чтобы затронуть все их существенные характеристики. Методика позволяет в дальнейшем расширить рамки исследования, увеличить количество контрольных точек, чтобы провести более детализированное изучение; однако на данном этапе выбранные параметры представляются оптимальными с точки зрения трудозатрат и ожидаемых результатов.

Круг анализируемых *государственных органов* ограничен в рамках настоящей работы федеральными органами власти. Органы государственной власти субъектов РФ не рассматриваются ввиду их многочисленности, затрудненности сбора репрезентативных и полных данных о них в хронологических рамках исследования.

В соответствии с законодательством, государственная служба осуществляется в аппаратах органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также в иных государственных органах. В настоящей работе рассмотрены только органы исполнительной власти. Подобное допущение основывается на принципе репрезентативности данных. Распределение численности работников государственных органов в контрольных точках исследования по ветвям власти приведено в таблице 1. В число работников государственных органов не включены военнослужащие и работники правоохранительной системы, так как государственная служба в действующем законодательстве обычно трактуется тождественно гражданской службе. Этому же подходу придерживаемся мы в настоящей работе.

Таблица 1

**Численность работников, замещавших должности в органах государственной власти Российской Федерации по ветвям власти (чел.)**

| Дата       | Исполнительная (И) | Законодательная (З) | Судебная (С) | Прочие госорганы (П) | К*   |
|------------|--------------------|---------------------|--------------|----------------------|------|
| 31.12.1994 | 416 800            | 7 100               | 102 600      | 150                  | 73,6 |
| 31.12.1998 | 395 253            | 7 995               | 110 00       | 2 054                | 69,6 |
| 31.12.2004 | 556 760            | 11 989              | 105 672      | 7 610                | 77,5 |
| 31.12.2014 | 623 900            | 10 500              | 111 100      | 11 100               | 78,7 |

*Источник:* Компиляция автора по данным Росстата, а также (Бойков, 1997).

\* Коэффициент рассчитан автором.

В крайнем правом столбце таблицы приведена доля работников органов исполнительной власти в общем количестве работников государственных органов, обозначенная коэффициентом К, который рассчитывается по формуле (1).

$$K = (И - (З + С + П)) / И \times 100\% \quad (1)$$

Как видно, доля работников органов исполнительной власти всегда превышала две трети от общего числа федеральных работников, а в последнее десятилетие эта доля еще более увеличилась. Таким образом, рассмотрение общих тенденций реформирования государственной службы на примере гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти представляется методологически обоснованным.

Понятие «государственный орган» используется в работе в значении федерального органа исполнительной власти. Общее количество государственных органов для проведения анализа определяется на основании правовых актов об утверждении структуры федеральных органов исполнительной власти, в редакциях, действовавших на каждой контрольной точке исследования. В данном подсчете учитываются не только федеральные министерства, но и государственные органы иных организационно-правовых форм, существовавших в соответствующий период.

Следующий этап исследования включает работу с государственными функциями. В законодательстве отсутствует четкое определение данного понятия, что открывает простор для трактовок. На основании анализа источников мы предлагаем следующее обобщающее определение.

*Государственная функция – это часть полномочий государства, переданная им государственному органу для систематического исполнения, закрепленная в положении о государственном органе (ином специальном правовом акте).*

Основные свойства государственной функции:

- 1) правовая регламентация;
- 2) обязательность и регулярный характер реализации;
- 3) направленность на выполнение общественно значимых целей.

Совокупность исполняемых государственных функций составляет компетенцию государственного органа.

Министерством экономического развития РФ при участии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2000-е гг. был подготовлен ряд методических документов по проведению функционального анализа деятельности федеральных органов исполнительной власти (Жулин и др., 2010). Особенно большая работа по выявлению и оптимизации государственных функций на федеральном уровне была проведена в 2002–2004 гг.

В дальнейшем собственные методики были разработаны на региональном уровне. При подготовке исследования выявлены и проанализированы методики функционального анализа республик Татарстан и Чувашия, Оренбургской области, города Москвы и др. Подобные методики применяются для оптимизации государственных функций. Горизонтальный функциональный анализ применяется для выявления и ликвидации избыточных и дублируемых функций государственных органов, вертикальный анализ служит для рационального перераспределения функций между структурными подразделениями государственных органов и отдельными государственными служащими.

На основании изученных методик для целей настоящего исследования была разработана специальная авторская *методика выявления и расчета количества государственных функций*, выполняемых государственными органами в хронологических рамках исследования.

Методы, используемые в рамках методики: контекстный поиск, контент-анализ, нормирование, семантический анализ, систематизация данных, сопоставительный анализ.

Указанная методика позволяет собрать информацию о функциях, выполняемых государственными органами в условиях дефицита и труднодоступности данных. Она применима для идентификации функций упраздненных органов и органов, чья деятельность связана с высокой секретностью, так как не предполагает непосредственного контакта исследователя с представителями государственного органа. Методика выявления и расчета количества государственных функций обладает сравнительно низкой трудоемкостью, что позволяет проводить анализ функций большого количества различных государственных органов в ограниченное время. Она малочувствительна к изменениям законодательства, дает возможность проводить корректные сравнения функционала государственных органов, действовавших в разное время, а при необходимости – и государственных органов разных стран.

Ограничения в применении данной методики состоят в том, что она дает представление о количестве функций государственных органов безотносительно к содержанию данных функций; не позволяет отделить декларированные функции от реализованных; не ставит целью оптимизацию функций, выявления и устранения избыточных и дублируемых функций; не дает представления о приоритетности одних функций по отношению к другим и о сравнительной трудоемкости (ресурсоемкости, стоимости) каждой функции; все функции рассматриваются в ней как равноценные.

На первом этапе производится поиск источников, содержащих данные о функциях государственных органов.

Основным источником данных о функциях государственного органа является положение о государственном органе. Все прочие документы, содержащие данные о деятельности государственных органов, ввиду их разнообразия и возможной ограниченной доступности, анализу не подвергаются.

При подсчете количества функций следует рассматривать положение в редакции, действовавшей на тот момент времени, для которого необходимо определение функций. Чем меньше промежутки между анализируемыми периодами, тем важнее учитывать изменения в составе функций.

На втором этапе производится определение количества государственных функций.

В тексте положения о государственном органе есть несколько частей, которые могут быть четко выделены в разделы или присутствуют в неявном виде. Исследовательская задача заключается в анализе текста положения и выявлении в нем разделов, содержащих государственные функции, для чего идентифицируется содержание разделов «функции» и (или) «полномочия».

Выявление государственных функций требует проведения синтаксического анализа. Функции (полномочия) характеризуются глагольными формами, они обозначают действие, т.е. процесс, направленный на достижение определенной цели. Это является отличительной чертой государственных функций. В отдельных случаях функции могут обозначаться именными формами – в виде отглагольных существительных.

Учету подлежит каждая функция безотносительно ее содержания. Важно учитывать не просто количество пунктов (подпунктов), содержащихся в определенном разделе положения, а анализировать текст целиком.

Необходимость этого продиктована тем, что почти всегда в одном пункте положения содержится более одной функции. В этом случае отделение одной функции от другой производится союзом или знаком препинания.

В случае если несколько глаголов следуют в предложении подряд, возможны два варианта работы с функциями:

- 1) если глаголы обозначают различные по своему содержанию, хотя и взаимосвязанные действия (например, «разрабатывает и внедряет»), то они учитываются как определители двух различных функций;
- 2) если глаголы обозначают разными словами однотипные по своему содержанию действия (например, «изучает и анализирует»), то они учитываются как определители одной функции.

Подобная сложность связана с тем, что положения разрабатываются в отсутствие единой и обоснованной методологии и содержат в ряде случаев тавтологические формулировки, которые не следует путать с самостоятельными функциями.

Если два действия, обозначаемые соседствующими в предложении глаголами, могут быть логически разделены, то речь идет о двух функциях. Если действия подобным образом разделить нельзя, то имеет место одна функция. В оценках подобного плана есть субъективная составляющая, однако при большом количестве данных значимость отдельной ошибки становится несущественной.

Часто в положении перечисляются различные типы документов, разрабатываемых или утверждаемых государственным органом. В таких случаях рекомендуется учитывать разработку (утверждение) каждого документа, являющегося правовым актом, как государственную функцию, а перечисления, не содержащие наименований правовых актов, – без выделения отдельных функций.

В итоге проведенного анализа составляется сводный перечень всех функций, приведенных в положении. Каждой функции присваивается порядковый номер, и последний номер в перечне является искомым общим числом функций государственного органа на анализируемой временной точке. Повышению точности данных способствует верификация результатов применения методики посредством проведения одним или разными авторами серий последовательных или параллельных исследований.

Повышению практической полезности данных способствует применение данной методики в сочетании с другими методами анализа количественных и качественных данных о государственных органах, например с углубленными методиками функционального анализа. Например, анализ на избыточность функций и определение качества их реализации требует применения иных методик и является предметом отдельного изучения.

Самостоятельным этапом в рамках исследования являлось выявление численности работников государственных органов. В качестве таковых учитывались федеральные государственные гражданские служащие. Обзор проводился как на уровне центральных аппаратов государственных органов, так и в разрезе их территориальных органов без детализации по субъектам РФ.

За 2004 и 2014 гг. данные о численности государственных служащих по отдельным государственным органам доступны на информационных ресурсах Росстата. За 1998 г. указанные данные не публиковались, однако методика их сбора существовала: анализ проводился с 1997 г. по центральным аппаратам и с 1998 г. – по территориальным подразделениям государственных органов. Необходимые данные были предоставлены автору по специальному запросу.

Наибольшие методологические затруднения, как и ожидалось, встретил поиск данных в разрезе отдельных государственных органов за 1994 г. Дело в том, что форм статистической отчетности по этому вопросу тогда еще не существовало, и данные о численности работников представлены лишь в ведомственных архивах. Выделение их там не представляется возможным, во-первых, ввиду того что кадровая информация является закрытой, а во-вторых, потому, что данные находятся в несистематизированном виде.

Поэтому было принято методологическое решение использовать данные не о фактическом списочном составе государственных служащих на контрольных точках исследования, как предполагалось изначально, а о предельной штатной численности указанных работников. Для 1994 г. их численность пришлось выявлять отдельно по каждому государственному органу на основе правоустанавливающих документов.

Предельная численность работников государственного органа устанавливается в момент его создания указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ, в зависимости от подчиненности государственного органа. В дальнейшем каждое изменение предельной численности в сторону увеличения требует издания нового правового акта.

Нами были выявлены в справочных правовых системах все документы подобного типа, действовавшие на конец 1994 г. Данные о численности работников территориальных органов определялись отдельно.

Таким образом, методология исследования предполагает определение предельной штатной численности работников каждого государственного органа. Данный подход позволяет, во-первых, отслеживать изменение с течением времени позиции законодателя по вопросу о нормировании численности государственных служащих и, во-вторых, определять реальную укомплектованность должностей в государственных органах (по тем годам, для которых известны данные о фактической численности государственных служащих).

Наконец, методологической задачей в ходе исследования было определение *уровня оплаты труда* в анализируемых государственных органах.

Для 2004 и 2014 гг. данные о размере оплаты труда, как и о численности работников, представлены в опубликованных статистических сборниках. Указанные данные за 1998 г. предоставлены автору Росстатом по специальному запросу.

Что касается данных за 1994 г., то было принято решение получить необходимые данные расчетным способом. В правоустанавливающих документах по каждому государственному органу были выявлены данные

о размере фонда оплаты труда соответствующего органа (как правило, в млн. рублей в расчете на год). Далее средняя оплата труда в государственном органе рассчитывалась по формуле (2):

$$\text{СЗП} = \text{ФОТ} / \text{ШЧ} / 12, \quad (2)$$

где:

СЗП – среднемесячная заработная плата,

ФОТ – фонд оплаты труда,

ШЧ – штатная численность работников.

В отдельных случаях ФОТ был сформирован в расчете на полгода, квартал или месяц. Тогда отношение ФОТ к предельной численности следует делить не на 12, а на 6, 3 или 1 соответственно. Размерность единиц, в которых рассчитан ФОТ, следует привести в единообразный вид; рекомендуется, чтобы это было число, кратное 1000.

Также отметим, что деление ФОТ на предельную, а не на фактическую среднесписочную численность работников, как это обычно делается в других исследованиях, позволяет получить предельное значение номинальной оплаты труда в случае заполнения всех вакансий в государственном органе. Реальная средняя зарплата по государственному органу будет несколько выше данного значения; разница между ними определяется укомплектованностью должностей в государственном органе.

Известно, что оплата труда государственных служащих включает должностной оклад и систему надбавок, а также премии. Фактическая сумма оплаты труда бывает многократно выше номинального оклада. Величина среднего размера оплаты труда госслужащего, как по данным Росстата, так и по нашей методологии, включает в себя все эти выплаты, установленные законодательством, так как средства на выплату надбавок по всем установленным должностям предусмотрены в ФОТ государственного органа, а премии выплачиваются из сэкономленных средств ФОТ по итогам отчетного периода. Таким образом, обеспечивается сопоставимость данных о среднем уровне оплаты труда в государственных органах на всех контрольных точках исследования.

Данные об уровне оплаты труда в территориальных органах определялись отдельно по аналогии с центральным аппаратом.

Для обеспечения возможности сравнения уровня заработной платы за разные годы было проведено их нормирование путем умножения зарплаты на суммарный коэффициент инфляции, рассчитанный по дефлятору ВВП за периоды 1994–2014, 1998–2014 и 2004–2014 гг. соответственно. В качестве источника нами использованы данные по инфляции, рассчитанные Всемирным банком (World Development Indicators, 2012).

## Интерпретация полученных результатов

Применение описанной методологии в целом позволяет получить сопоставимые данные, интерпретация которых возможна на нескольких уровнях.

*Первичное изучение* проводится с использованием методов классификации и анализа собранных данных. Классификация возможна по различным основаниям. Так, в таблице представлены данные о динамике государственных органов, в том числе по различным организационно-правовым формам.

Таблица 2

### Трансформация федеральных органов исполнительной власти РФ (1994–2014)

| Дата               | Всего (О) | Прирост (%)* | Министерства (М) | Комитеты (К) | Службы (С) | Агентства (А) | Прочие (П) | K1** |
|--------------------|-----------|--------------|------------------|--------------|------------|---------------|------------|------|
| 25 декабря 1993 г. | 71        | –            | 20               | 32           | 13         | 2             | 4          | 94,4 |
| 31 декабря 1994 г. | 72        | +1,4         | 24               | 26           | 15         | 2             | 5          | 93,0 |
| 31 декабря 1998 г. | 64        | –12          | 25               | 13           | 16         | 3             | 7          | 89,1 |
| 31 декабря 2004 г. | 82        | +28          | 16               | 0            | 35         | 31            | 0          | 100  |
| 31 декабря 2014 г. | 78        | –5           | 23               | 0            | 31         | 24            | 0          | 100  |

**Источник:** Расчеты автора на материалах правовых актов.

\*, \*\* Процент прироста числа ведомств и коэффициент унификации организационно-правовых форм государственных органов рассчитаны автором.

Прирост количества ведомств рассчитывается в процентах к предыдущему периоду; сравнение по первой контрольной точке производится с данными на 1993 г.

$K_1$  представляет собой коэффициент унификации организационно-правовых форм государственных органов. Он обозначает долю государственных органов, имеющих традиционную для данной системы организационно-правовую форму в общей численности государственных органов (О). Традиционными для анализируемого периода являлись организационно-правовые формы министерства (М), (государственного) комитета (К), федеральной (государственной) службы (С), российского (федерального) агентства (А).

Коэффициент унификации рассчитывается по формуле (3).

$$K_1 = (O - П) / O \times 100\% \quad (3)$$

Чем меньше значение коэффициента, тем меньше унификация организационно-правовых форм в системе государственных органов. Высокая доля «прочих» органов (П) свидетельствует об отсутствии системности в построении структуры государственных органов. Как видно, особенно сильна данная тенденция была в 1998 г., когда правительство претерпело наиболее сильные и частые изменения. До 2004 г. формы государственных органов не имели четкого законодательного оформления, и отнесение их к тому или иному виду оставалось произвольным. После 2004 г. поло-

жение меняется, и система государственных органов приобретает внешне стройный и относительно устойчивый вид.

В следующей таблице представлены в обобщенном виде укрупненные результаты проведенного функционального анализа.

Таблица 3

**Результаты функционального анализа государственных органов (1994–2014)**

| Анализируемые показатели                          | 1994 |     | 1998 |       | 2004 |       | 2014 |       |
|---------------------------------------------------|------|-----|------|-------|------|-------|------|-------|
|                                                   | Ед.  | %   | Ед.  | %     | Ед.  | %     | Ед.  | %     |
| Число государственных органов                     | 70   | 100 | 64   | 91,4  | 82   | 117,1 | 81   | 115,7 |
| Число государственных функций                     | 5010 | 100 | 5482 | 109,4 | 4961 | 99,0  | 5786 | 115,5 |
| Среднее число функций на один орган               | 72   | 100 | 84   | 116,7 | 61   | 84,7  | 71   | 98,6  |
| Максимальное число функций на один орган          | 129  | 100 | 185  | 143,4 | 192  | 148,8 | 298  | 231,0 |
| Минимальное количество функций на один орган      | 15   | 100 | 28   | 186,7 | 12   | 80,0  | 8    | 53,3  |
| Разброс между min и max количеством функций (раз) | 9    | 100 | 7    | 77,8  | 16   | 177,8 | 37   | 411,1 |

**Источник:** Расчеты автора на материалах правовых актов.

Процентные значения обозначают изменения каждого анализируемого показателя по сравнению с базисным (1994) годом.

Обращает внимание сопоставимость данных о количестве государственных функций, полученных с использованием нашей методологии, с результатами других исследований. Так, в результате анализа, проведенного экспертами ВШЭ, на федеральном уровне в 2003 г. было выявлено 5634 функции, из которых 1468 сочтены избыточными и 263 – дублируемыми. Таким образом, после реформы общее количество государственных функций должно было сократиться на 1731, или на 31% (до 3903 функций). Однако данные, полученные нами для конца 2004 г., свидетельствуют о том, что число функций уменьшилось не столь радикально, а именно до 4961, или на 12%.

Общее количество государственных функций на конец 2014 г., по нашим расчетам, составило 5786. Таким образом, по сравнению с предыдущим периодом произошло увеличение количества государственных функций на 16,6%. По данным исследователей НИУ ВШЭ (Клименко, Клищ, 2013), количество функций увеличивалось даже более значительными темпами: в 2010 г. ими идентифицировано 6876 функций. На фоне стабильной численности государственных органов в 2004–2014 гг., подобное увеличение количества функций свидетельствует, на наш взгляд, об увеличении объема государственного регулирования и большей детализации функций в положениях о государственных органах.

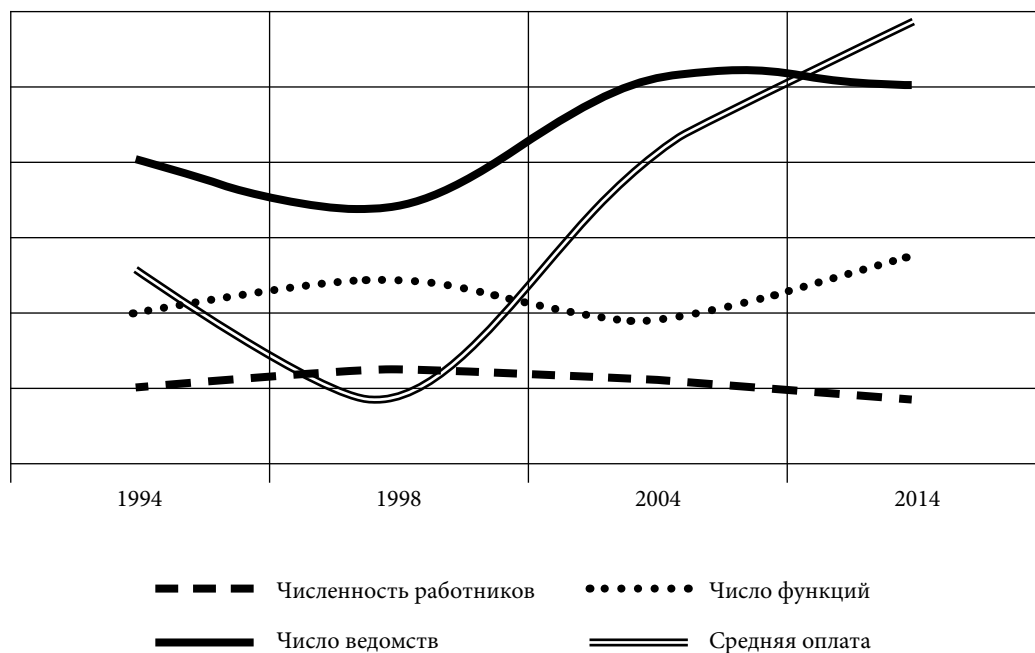
В ходе первичного изучения возможна классификация данных по самым разнообразным основаниям, что позволяет получать более углубленные выводы.

В частности, нами были изучены соотношения в динамике показателей по организационно-правовым формам и подчиненности государственных органов. Выяснено, что министерства на всем периоде исследования имеют в среднем большее количество функций, чем иные государственные органы, а доля функций органов в ведении Правительства РФ в среднем больше аналогичного значения для органов в ведении Президента РФ.

Аналогичным образом были изучены данные о динамике численности государственных органов и среднем уровне оплаты труда их работников в 1994–2014 гг. Для большей наглядности представления данных использован метод пространственной визуализации. Данные на рисунке приведены в обобщенных, нормированных значениях; они демонстрируют не конкретные значения показателей, а общее направление происходящих изменений.

Рисунок 1

### Динамика количественных показателей государственных органов (1994–2014)



Источник: Расчеты автора.

На рисунке видно, что существует зависимость между общим количеством государственных органов и числом выполняемых ими функций: эти показатели обратно пропорциональны друг другу. Данная нетривиальная закономерность носит эмпирический характер. Изучение причин

и характера взаимосвязи этих показателей должно стать предметом самостоятельного анализа.

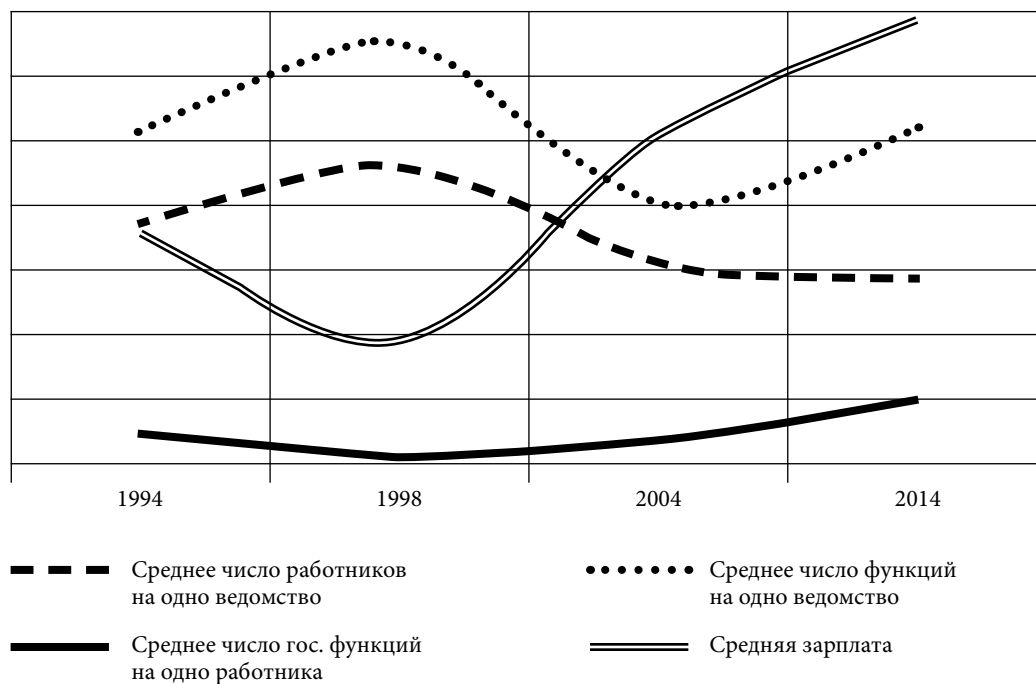
Данные о численности государственных служащих и уровне оплаты труда приведены для центрального аппарата государственных органов.

Видно, что в последнее десятилетие имеется тенденция к сокращению общего количества государственных служащих и государственных органов на фоне увеличения числа исполняемых ими государственных функций. При этом рост заработной платы происходит сравнительно более быстрыми темпами, чем увеличение количества функций.

На следующем рисунке представлены результаты обследования показателей средней численности работников государственных органов, средних заработной платы и среднего количества функций в расчете на один государственный орган, а также среднего числа государственных функций на одного работника. В последнем случае речь идет не о должностных обязанностях госслужащего, а о среднем количестве функций государственного органа в пересчете на его штатную численность.

Рисунок 2

### Динамика производных по отдельным показателям



Источник: Росстат.

На рисунке видна связь, существующая между количеством работников государственного органа и числом исполняемых ими функций. Если в 1994–2004 гг. эта связь была прямо пропорциональной, то в последнее де-

сятилетие наметилось возрастание количества функций при сокращении численности работников в среднем на каждое ведомство. Также предсказуемо возрастает количество государственных функций в пересчете на одного работника. Наблюдается положительная связь между числом функций одного работника и средней зарплатой.

Рассмотрение и детализацию количественных показателей можно продолжать. Представленные частные примеры демонстрируют общее направление исследований на данном этапе.

Второй, *более углубленный* уровень изучения, с использованием индивидуальных данных по государственным органам, позволяет выявить статистически значимые связи.

*Корреляционный анализ* позволяет выявить связи между случайными величинами. Применение данного метода обосновано в случаях, когда количество наблюдений существенно превышает число анализируемых факторов. При значительном количестве наблюдений центральная предельная теорема позволяет делать выводы о статистической взаимосвязи между величинами, что обеспечивает взаимное погашение случайных колебаний между наблюдениями. Это условие нами выполняется, так как количество анализируемых государственных органов в хронологических рамках исследования в каждый момент времени было более 60; соответственно, общее число наблюдений по всем контрольным точкам превышает 200.

Кроме того, корреляции определяются только для качественно *однородной* совокупности исходных данных; выполнение этого требования обеспечивается единой методологией сбора данных на всех контрольных точках исследования.

Для проведения анализа были определены 8 факторов, которые можно рассматривать как случайные величины. Им присвоены следующие обозначения:

- 1)  $N_f$  – число функций государственных органов;
- 2)  $N_e$  – численность работников центрального аппарата государственных органов;
- 3)  $S$  – размер среднемесячной оплаты труда в центральном аппарате государственных органов (в ценах 2014 г.);
- 4)  $T$  – наличие у государственного органа территориальных подразделений;
- 5)  $N_{fe}$  – число государственных функций в расчете на одного работника центрального аппарата государственных органов;
- 6)  $N_{ft}$  – число функций территориальных подразделений государственных органов (в данном случае число функций для центрального аппарата и территориальных подразделений каждого государственного органа рассматривается как единое значение);
- 7)  $N_{et}$  – численность работников территориальных подразделений государственных органов;
- 8)  $S_t$  – размер среднемесячной оплаты труда в территориальных подразделениях государственных органов (в ценах 2014 г.).

Результаты корреляционного анализа по данным показателям (связь линейная, коэффициент корреляции Пирсона) представлены в таблице.

Таблица 4

**Матрица корреляций количественных показателей (1994–2014)**

| Переменные | Nf       | Ne        | S         | T        | Nfe    | Nft    | Net    | St    |
|------------|----------|-----------|-----------|----------|--------|--------|--------|-------|
| Nf         | 1.000    |           |           |          |        |        |        |       |
| Ne         | 0.343*** | 1.000     |           |          |        |        |        |       |
| S          | –0.048   | 0.029     | 1.000     |          |        |        |        |       |
| T          | 0.250*** | 0.185***  | –0.339*** | 1.000    |        |        |        |       |
| Nfe        | 0.045    | –0.332*** | –0.120*   | –0.014   | 1.000  |        |        |       |
| Nft        | 1.000    | 0.343***  | –0.048    | 0.250*** | 0.045  | 1.000  |        |       |
| Net        | 0.094    | 0.232**   | 0.142     |          | –0.134 | 0.094  | 1.000  |       |
| St         | –0.028   | 0.016     | 0.923***  |          | –0.095 | –0.028 | 0.150* | 1.000 |

**Примечания:** \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Расчеты автора.

В таблице 5 представлены в порядке убывания значимости коэффициенты корреляции (КК), уровень статистической значимости ( $p$ ) которых был не ниже 5%.

Таблица 5

**Результаты факторного анализа**

| Измеряемые показатели                                                                                                                      | КК*    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Связь между размером среднемесячной оплаты труда в центральном аппарате и в территориальных подразделениях государственных органов         | 0.923  |
| Связь между количеством функций государственного органа и численностью работников его центрального аппарата                                | 0.343  |
| Связь между размером оплаты труда в центральном аппарате государственного органа и наличием у данного органа территориальных подразделений | –0.339 |
| Связь между численностью работников центрального аппарата и числом функций в расчете на одного работника центрального аппарата             | –0.332 |
| Связь между количеством функций государственного органа и наличием у него территориальных подразделений                                    | 0.250  |
| Связь между количеством работников центрального аппарата и количеством работников территориальных подразделений государственного органа    | 0.232  |
| Связь между количеством работников центрального аппарата и наличием у государственного органа территориальных подразделений                | 0.185  |

\* Расчеты автора.

Наиболее сильная корреляция (свыше 90%), как видно из таблицы, наблюдается между размерами зарплат в центральном аппарате и в территориальных подразделениях государственных органов. Это означает, что в тех органах, в которых работники центрального аппарата получают более высокую зарплату, работники территориальных подразделений имеют более высокую зарплату по сравнению с работниками территориальных подразделений других государственных органов.

Между тремя парами показателей существует «слабая–средняя» корреляция (порядка 30%). Связь между количеством функций государственного органа и численностью работников его центрального аппарата положительная, что понятно на обыденном уровне. Наблюдается отрицательная зависимость между показателями среднего числа функций на одного работника и количества работников государственного органа.

Наконец, наблюдается отрицательная связь между размером зарплаты в центральном аппарате государственного органа и наличием у данного органа территориальных подразделений. Это необычная зависимость, которая должна быть дополнительно изучена путем построения регрессии на большем числе показателей-характеристик.

Кроме того, существуют статистически значимые положительные зависимости со сравнительно слабой корреляцией (от 18 до 25%) между количеством функций государственного органа и наличием у него территориальных подразделений, численностью работников центрального аппарата и работников территориальных подразделений, а также между количеством работников центрального аппарата и наличием территориальных подразделений.

Все названные зависимости имеют практическую ценность для проектирования мероприятий по оптимизации функций государственных органов, нормированию численности государственных служащих и внедрению механизмов оплаты труда по результатам. Эти зависимости предполагают наличие причинно-следственных взаимосвязей между переменными, которые должны быть изучены отдельно с помощью методов регрессионного анализа.

В качестве развития идеи количественного анализа можно попытаться установить одну причинно-следственную связь – отраженную нетривиальную зависимость между загруженностью государственных служащих и их зарплатой. Для этого в развитие общей гипотезы, приведенной в начале работы, была дополнительно сформулирована уточняющая ее техническая гипотеза со следующей формулировкой:

*существует положительная связь между уровнем оплаты труда государственных служащих (S) и результативностью их труда, которая может быть приближена числом государственных функций в расчете на одного работника центрального аппарата государственных органов (N<sub>fe</sub>).*

Эта гипотеза экономически целесообразна: компенсация работников должна соответствовать производимому ими продукту. Данная техническая гипотеза проверена на *панельной регрессии*, построенной по контрольным точкам исследования. В результате этого удалось исключить постоянные

эффекты, присущие разным ведомствам, что, в свою очередь, позволяет с большей уверенностью оценивать взаимосвязь между переменными.

Таблица 6

### Панельная регрессия

| Переменные                     | (1)<br>S (логарифмическое значение) |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| Nfe (логарифмическое значение) | -0.144*                             |
| Постоянная                     | 11.07**                             |
| Число наблюдений               | 206                                 |
| R <sup>2</sup>                 | 0.014                               |

**Примечания:** \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Расчеты автора.

В результате проведенного регрессионного анализа получена обратная к ожидаемой отрицательная зависимость между числом государственных функций на одного работника и уровнем среднего вознаграждения в государственных органах. Эту зависимость можно интерпретировать следующим образом: увеличение количества функций в расчете на одного работника на 1% ведет к уменьшению средней зарплаты по центральному аппарату государственного органа на 0,14%.

Правда, статистический коэффициент имеет лишь пограничную значимость (0.08), однако из приведенных данных явствует, что ожидавшейся прочной положительной связи между данными переменными нет.

Описанный результат отличается от того, что был получен при первичном анализе (см. выше, на рис. 2), где была видна положительная связь между числом функций одного работника и средней зарплатой. Это различие объясняется агрегацией данных при регрессионном анализе, где сравниваются не суммарные значения, а индивидуальные характеристики для каждого анализируемого органа. Использование микроданных по отдельным ведомствам позволяет получить более точную картину.

На основе изложенного можно сделать вывод о том, что оплата труда государственных служащих на анализируемом периоде слабо связана с объемом функций, выполняемых государственным органом. Это ценная информация для дальнейшего изучения, которая верифицируется материалами других исследований, посвященных ретроспективному анализу государственной службы в России (см., напр.: Барабашев, 2013).

## Заключение

Завершая изложение основных результатов проведенного исследования, можно констатировать, что полученные данные дополняют картину реформирования государственной службы в России. Эти данные сопоставимы с результатами, полученными другими авторами, не расходятся с наблюда-

емой действительностью и могут поэтому рассматриваться как достоверные. Мы понимаем имеющиеся погрешности и риски в проведенном анализе, ограничения использованных количественных методов. Однако данные методы являются на сегодня наиболее точным инструментом из существующих для решения исследовательских задач.

Можно сформулировать следующие направления для продолжения исследования.

Во-первых, расширение хронологических рамок включением в них развития государственного аппарата в 1980-е гг. и в 1990–1993 гг., так как именно там берут свое начало современные тенденции реформирования государственной службы. «Сквозной» анализ с горизонтом 30 лет и более поможет сформулировать глобальные тенденции развития изучаемой системы. Методология исследования позволяет провести подобный анализ, несмотря на различия правовой и политической систем в РСФСР и РФ.

Во-вторых, сбор данных, расширение спектра рассматриваемых первичных данных, введение большего числа контрольных точек. Это даст возможность использовать более тонкие методы количественного анализа, получить более детализированные и точные результаты.

В-третьих, переход от изучения всей совокупности государственных органов к изучению их отраслевых групп, выполняющих близкие функции. Рассмотрение параметров развития указанных групп органов в контексте изменения макроэкономических показателей в управляемых ими отраслях народного хозяйства и на этой основе разработка методологической базы, позволяющей увязать показатели и индикаторы реформирования государственной службы с процессами социально-экономического развития.

Решение названных задач представляется чрезвычайно значимым в русле происходящей модернизации системы государственного управления в России. По этой причине разработанные практические рекомендации могут быть использованы при подготовке правовых актов в развитие программы реформирования государственной службы на перспективный период.

*Автор выражает искреннюю признательность О. В. Семенову (Университет Брауна, США) за его ценную помощь и рекомендации при подготовке данной статьи.*

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013. – 64 с.
2. Барабашев А.Г., Киндрась А.А. Об оценке эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 7–27.
3. Бойков В.Э. Государственные служащие: штрихи коллективного портрета // Социологические исследования. – 1997. – № 6. – С. 99–108.
4. Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 8–51.
5. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Можно ли сэкономить на бюрократии? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 90–109.
6. Магомедов К.О. Об эффективности противодействия коррупции в государственных органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3. – С. 201–212.
7. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др. М.: Ин-т ГиМУ ГУ-ВШЭ, 2010. – 130 с.
8. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / Под общ. ред. Т.В. Зайцевой. М.: Весь мир, 2003. – 217 с.
9. Совершенствование публичного управления в России / под ред. А.Г. Барабашева. Вып. 6. М.: Новый Хронограф, 2012. – 130 с.
10. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Дело, 2014. – 176 с.
11. McGrath R.J. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States // Public Administration Review. 2013. Vol. 73. Iss. 4. P. 638–649.
12. Moon M.J., Hwang C. The State of Civil Service Systems in Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective // Review of Public Personnel Administration. 2013. Vol. 33. No. 2. P. 121–139.
13. Seong Soo Oh, Lewis G.B. Performance ratings and career advancement in the US Federal Civil Service // Public Management Review. 2013. Vol. 15. No 5. P. 740–761.
14. Sundell A. Are formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in all countries // Public Administration. 2014. Vol. 92. Iss. 2. P. 440–457.

15. Ting M.M., Snyder J.M., Hirano S., Folke O. Elections and Reform: The adoption of civil service systems in the US states // Journal of Theoretical Politics. 2012. Vol. 25. No. 3. P. 363–387.
16. World Development Indicators. The World Bank Group. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (accessed: 21 March, 2015).

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Указ Президента РФ «О федеральной программе “Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)” и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (проект) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию. 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/17118/work/> (дата обращения: 21.03.2015).

## THE APPLICATION OF QUANTITATIVE METHODS FOR STUDYING CIVIL SERVICE REFORM

---

**Borshevskiy George A.**

PhD (historical sciences), Associate Professor of the Department of Civil Service and Personnel Policy, RANEP.

Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 84 Vernadsky Av., Moscow 119606, Russian Federation.

Email: [borshevskiy2008@yandex.ru](mailto:borshevskiy2008@yandex.ru)

### Abstract

The article aims to fill the existing contradictions between the primary importance of reforming the state apparatus, on the one hand, the prospect of modern methodology of quantitative analysis, on the other hand, and the observed deficit in domestic practice trials in which the above trends are reflected.

The author introduces previously unpublished in Russian works of foreign authors on the application of quantitative methods for analysis of the transformation of the public service.

The research is based on a combination of an induction method for generating a sequence of operations; a comparative method for selecting control points of studies; a structural-functional method for allocating government functions; statistical methods to identify the size and level of remuneration of civil servants; methods of mathematical analysis (regression and correlation) to identify links between the studied parameters. The chronological framework of the study includes civil service reform in Russia over 1994–2014.

The analyzed public authority includes all federal executive bodies.

The total number of government functions, calculated by the author on his own methodology, is based on studying texts of the instructions for the state bodies.

The size of government employees and average salaries of civil servants are considered in dynamics on the basis of the statistical data and analysis of the regulations.

As a result, the primary study detected a number of trends in the development of public service. In particular, they revealed the existence of a reverse relationship between the total number of public bodies and the number of functions they perform. As a result of the correlation analysis there was revealed non-trivial, but a statistically significant relationship between the number of functions of the state body and the number of functions per employee, as well as between the amount of salaries in the central office of the public authority and its territorial subdivisions.

The application of a regression analysis revealed the existence of a negative relationship between the volume of the functions performed by a public authority, and the size of salaries for its civil servants. These findings can be used in the preparation of legal acts in the development of a public service reform program for the foreseeable future.

The theoretical significance of the research is in the testing of a number of methodological assumptions and in the developing of a coherent program for further researches.

**Keywords:** public service reform; quantitative methods; hypothesis; regression-correlation analysis; statistical data.

**Citation:** Borshevskiy, G. A. (2015). *Primenenie kolichestvennykh metodov dlya issledovaniya protsessov reformirovaniya gosudarstvennoi sluzhby* [The application of quantitative methods for the study of civil service reform]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 147–172 (in Russian).

**Acknowledgement:** The author expresses his sincere gratitude to O.V. Semenov (Brown University, USA) for his valuable assistance in preparing this article.

## REFERENCES

1. Barabashev, A.G. (2013). *Evolutsiya gosudarstvennoy sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010)* [Evolution of the state service of Russia: results of the decade (2000–2010)]. Moscow: HSE.
2. Barabashev, A.G. & Kindras, A.A. (2014). Ob otsenke effektivnosti programmno-tselevogo metoda reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby: opyt Rossii [On the effectiveness of the program-target method of public administration reform: the experience of Russia]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 7–24.
3. Barabashev, A.G. (Ed.) (2012). *Sovershenstvovanie publichnogo upravleniya v Rossii* [Improvement of public administration in Russia]. Is. 6. Moscow: New Chronograph.

4. Boikov, V.A. (1997). Gosudarstvennie sluzhaschie: shtrikhi kollektivnogo portreta [Public Servants: Aspects of the Collective Portray]. *Sociological Research*, n. 6, pp. 102.
5. Zaitseva, T.V. (Ed.) (2003). *Reforma gosudarstvennoy sluzhby Rossii. Istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g.* [Civil service reform in Russia. The history of attempts to reform from 1992 to 2000]. Moscow: Ves' mir.
6. Klimenko, A.V. (2014). Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [Decade of administrative reform: results and new challenges]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 8–51.
7. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2013). Mozhno li sekonomit na byurokrazii? [Is it possible to save money on bureaucracy?]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 96.
8. Magomedov, K.O. (2014). Ob effektivnosti protivodeystviya korruptsii v gosudarstvennykh organakh vlasti [On the effectiveness of combating corruption in state bodies of power]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 201–212.
9. McGrath, R.J. (2013). The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States. *Public Administration Review*, vol. 73, n. 4, pp. 638–649.
10. Moon, M.J. & Hwang, C. (2013). The State of Civil Service Systems in Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 33, n. 2, pp. 121–139.
11. Oh, S.S. & Lewis, G.B. (2013). Performance ratings and career advancement in the US Federal Civil Service. *Public Management Review*, vol. 15, n. 5, pp. 740–761.
12. Sundell, A. (2014). Are formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in all countries. *Public Administration*, vol. 92, n. 2, pp. 440–457.
13. Ting, M.M., Snyder, J.M., Hirano S. & Folke O. (2012). Elections and Reform: The adoption of civil service systems in the US states. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 25, n. 3, pp. 363–387.
14. *World Development Indicators. The World Bank Group.* Available: URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (accessed: 21.03.2015).
15. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Klochkova E.N. (2014). *Vnedrenie upravleniya po rezultatam v deyatelnost organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dalneyshemu razvitiyu* [The introduction of performance management in the activities of public authorities: interim results and proposals for further development]. Moscow: Delo.
16. Zhulin, A.B., Kuksa, A.A., Nikolenko, T.L., Chaplinsky, A.V., Siniatullina, L.Kh., Sarvatdinov, A.E., Gintova, M.A. & Datiev, S.B. (2010). *Registr polnomochiy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti: ekspertnaya sistematizatsiya i analiz deyatelnosti* [The register of powers of Federal bodies of Executive power: expert systematization and analysis of activity] Moscow: HSE.