

ОЦЕНКА ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ

Борщевский Г.А.*

Аннотация

Недостатки практики программно-целевого планирования в прошлые годы и необходимость повышения результативности этой деятельности в будущем делают актуальным предложенный в статье анализ тенденции развития системы федеральной государственной гражданской службы с позиции применения программно-целевого метода в ходе ее реформирования. Выдвинута гипотеза о том, что применение программно-целевого метода способствует системному развитию государственной службы, выражающемуся в улучшении показателей ее внутреннего функционирования и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития.

Для проверки гипотезы предложено оценить общую динамику развития государственной службы с использованием ряда объективных статистических показателей. Указанные тенденции определены с использованием факторного анализа и метода главных компонент. Весь новейший период развития отечественной системы госслужбы в 1991–2014 гг. разделен на периоды, в которые не реализовывались программы развития государственной службы (контрольная группа), и годы реализации таких программ (экспериментальная группа).

Выявлено, что в годы реализации федеральных программ реформирования государственной службы (особенно в 2003–2007 и 2009–2010 гг.) наблюдалась более тесная, чем в остальные годы, статистическая связь между индексами внутреннего и внешнего развития и одновременно возрастали значения данных индексов.

Сделан вывод, что реализованные программы оказали в целом положительное влияние на развитие государственной службы, способствовали более тесной связи между процессом ее развития и общим направлением развития страны. В годы, когда программы отсутствовали, отмечена тенденция развития аппарата госслужбы вне общего тренда социально-экономического развития.

Сформулированы рекомендации по внедрению в программные документы по вопросам развития государственной службы критериев, ориентирующих на достижение внешнего социально-экономического эффекта, и по установлению взаимосвязи данных документов с общегосударственными приоритетами.

Ключевые слова: государственная служба; реформирование; социально-экономическое развитие; оценка; методология; программно-целевой метод.

* Борщевский Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84. E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Введение

Государственная служба является ключевым элементом всей системы государственного управления, без повышения эффективности которого невозможны преобразования в иных сферах. Известными «майскими» указами Президента РФ (2012 г.) сформированы приоритеты национального развития в различных отраслях, в том числе в сфере государственного управления. Вопросы развития государственной службы в Указе «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» занимают значительное место. В части совершенствования системы государственной службы Указ предусматривает, в частности, такие важные мероприятия, как:

- применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности;
- доведение уровня оплаты труда госслужащих до конкурентного на рынке труда, увеличение в оплате труда доли, обусловленной реальной эффективностью работы;
- введение на государственной гражданской службе системы профессионально-функциональных групп с учетом отраслевой структуры государственного управления¹.

Указанные меры призваны способствовать установлению взаимосвязи между реформированием государственной службы и развитием отраслей экономики, рынка труда, повышением качества жизни граждан. Таким образом, изменения в системе госслужбы рассматриваются не как самоцель, а как средство для решения задач социально-экономического развития.

Эта тенденция является относительно новой для отечественной системы государственного управления, в которой внутриаппаратные, бюрократические процессы традиционно рассматривались изолированно от процессов, происходящих в экономике и обществе.

К настоящему времени во исполнение Указа «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» разработан ряд документов², однако реализовать его в целом позволит лишь полноценное применение программно-целевых механизмов, предусмотренных законодательством о государственном планировании³. Меры по развитию государственной службы следует имплементировать в документы отраслевого и территориального планирования, а показатели и индикаторы их реализации должны корреспондировать между собой.

В 2016 г. вышел Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (вместе с «дорожной картой», утвержденной распоряжением Правительства). В качестве направлений развития государственной гражданской службы в нем указаны, в частности:

- управление численностью служащих федеральных органов, в том числе высвобождаемых в ходе организационно-штатных мероприятий;

- внедрение единой информационной системы в кадровой сфере и перевод части кадровых процедур в электронный вид;
- утверждение универсальной методики проведения кадровых конкурсов;
- унификация требований к должностям с учетом профиля образования;
- внедрение оценки эффективности кадровых служб, в том числе с учетом показателей работы с кадровыми резервами;
- совершенствование системы профессионального развития госслужащих (отказ от обязательных сроков, внедрение образовательных сертификатов, улучшение финансирования, развитие стажировок, дистанционного обучения);
- материальное стимулирование для повышения престижа службы;
- работа с кадровыми службами в части противодействия коррупции⁴.

До настоящего времени эта работа не проведена, что создает риск сведения реализации названных указов Президента к отдельным бессистемным действиям при сохранении существующей самоизоляции системы государственной службы от достижения общегосударственных приоритетов. Первым шагом к решению данной проблемы, на наш взгляд, может стать создание индикаторов, позволяющих оценивать динамику изменений в системе государственной службы в общем контексте социально-экономического развития. В настоящей работе предложен ряд исходных позиций для проведения подобной оценки. Дальнейшее изучение данного вопроса связано с накоплением статистических данных, которые, вероятно, будут способствовать уточнению и корректировке полученных результатов.

Теоретические предпосылки исследования

Развитие государственной службы в нашей стране сравнительно долгое время является предметом научного изучения, происходящего по двум направлениям. В рамках первого государственная служба рассматривается как особая социально-профессиональная группа, т.е. определенная структура должностей и совокупность их занимающих работников. Акцент в подобных работах делается на специфике госслужбы и ее элементов, таких как правовое регулирование, условия отбора служащих, оценки их деятельности, оплата труда, профессиональное развитие и организационная культура служащих (Калмыков, 2013). В рамках второго направления государственная служба рассматривается как общественный институт, т.е. акцент делается на функциях госслужбы, ее месте и роли в российском обществе, развитии государственной службы как системы (Barabashev, Straussman, 2008).

Вопросы оценки в работах первой группы исследуются на уровне деятельности отдельного государственного служащего (Божья-Воля, 2012), а в работах второй группы – на уровне государственных органов (Южаков и др., 2014). Иными словами, исследования первой группы больше сконцентрированы на внутренних процессах в аппарате госслужбы, а второй – на ее взаимосвязи с обществом, внешних результатах деятельности. Хотя проблемы, поднимаемые в рамках обеих групп, взаимосвязаны, однако

исследования второй группы предполагают более высокий уровень научного обобщения, чем обусловлено меньшее количество подобных работ.

К настоящему времени вопросы оценки индивидуальной результативности служебной деятельности государственных служащих, ее связь с мотивацией и оплатой труда достаточно хорошо изучены (Van Ryzin, 2011). Однако внедрению полученных выводов препятствует отсутствие понимания того, как оценить вклад индивидуальных результатов служащего в конечный результат функционирования государственного органа, а того, в свою очередь, в достижение приоритетов развития региона и страны в целом. Становится очевидным, что без внедрения управления по результатам на уровне системы государственной службы невозможен переход к оценке и оплате по результатам на уровне отдельных служащих.

В развитых странах постепенно происходит переход к новому видению роли государственной службы в обществе. В рамках концепции «Нового государственного управления» (1980–1990-е гг.) госслужба рассматривалась как сервисный институт, основная цель которого состоит в предоставлении конкурентоспособных по качеству и ассортименту публичных услуг (Gehlbach, 2008). В новом тысячелетии все больше экспертов указывают, что цель государственной службы – не просто оказывать гражданам услуги, а обеспечивать сбалансированное развитие экономики и общества (Denhardt, Denhardt, 2015). То есть рационализация внутренней структуры и принципов функционирования госслужбы рассматривается не как самоцель, а как средство адаптации системы госслужбы к новым вызовам и задачам, которые ставит перед ней общество в лице политического руководства.

Реализация концепции управления по результатам предполагает применение программно-целевого метода планирования. Долгосрочные стратегические цели определяются в документах верхнего уровня – концепциях и программах.

Далее эти цели раскрываются в среднесрочных и краткосрочных документах, таких как основные направления деятельности, «дорожные карты», ведомственные планы. Там цели увязываются по финансовому обеспечению и ответственным лицам, устанавливаются конкретные значения показателей и сроки их достижения. На основании этих документов осуществляются мониторинг и оценка (Hood, Dixon, 2015).

Оценка результативности предполагает сравнение достигнутых результатов с запланированными, а оценка эффективности – сравнение результатов с затратами на их достижение (Соколов, 2014). Одним из инструментов оценки деятельности государственных органов в России стали Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД).

Программно-целевой метод реформирования государственной службы применяется в России с 2003 г., когда началась реализация первой федеральной программы, рассчитанной до 2005 г. и продленной впоследствии до 2007 г. Программа предусматривала разработку системы критериев оценки деятельности государственных органов, «выраженных по возмож-

ности в количественной форме», зависящих «от эффективности проводимой ими государственной политики» и тесно связанных с эффективностью государственного управления⁵.

В следующей федеральной программе, рассчитанной на 2009–2013 гг., предусматривалась разработка сбалансированной системы показателей, обеспечивающей «отражение целей и задач государственных органов в показателях результативности... государственных служащих», и разработка объективных критериев оценки их эффективности⁶.

После 2013 г. реализация программно-целевого подхода к развитию государственной службы в России, по сути, прекратилась, так как проект программы на 2015–2018 гг. не был введен в действие⁷. Отдельные мероприятия, как уже указывалось, в настоящее время реализуются некоординированно.

Таким образом, новейший период развития отечественной государственной службы, охватывающий 1991–2015 гг., можно разделить на этапы: непрограммный (1991–2002, 2008 и 2014–2015 гг.) и программный (2003–2007 и 2009–2013 гг.).

Преимущества программно-целевого планирования неоднократно описаны в литературе (Добролюбова, Южаков, 2014). В рамках настоящего исследования мы исходим из предположения, что *применение программно-целевого метода способствует системному развитию государственной службы, выражающемуся в улучшении показателей ее внутреннего функционирования и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития.*

Работы, посвященные первому непрограммному этапу развития государственной службы (1991–2002 гг.), определяют его как этап становления, в котором формировались правовые рамки постсоветской госслужбы (Якобсон, 2002). Указывалось на качественное ухудшение функционирования системы государственной службы в тот период, однако детализированный количественный анализ этих тенденций упирался в недостаток статистических данных.

Оба программных этапа (2003–2007 и 2009–2013 гг.) достаточно хорошо изучены, имеются сопоставления обеих программ (Барабашев, Киндрась, 2014). Авторы сходятся во мнении, что вторая программа в целом была реализована лучше первой. Этому способствовало наличие в ней целевых индикаторов, выраженных в количественном виде, которые отсутствовали в первой программе. При этом отсутствие отчетных материалов не позволяет непосредственно оценить эффективность данных программ, и это можно сделать лишь по косвенным данным. Также указывалось на отсутствие мер ответственности исполнителей за успех или срыв программы.

Вместе с тем анализ ожидаемых результатов данных программ, представленных в Приложении, позволяет сделать вывод, что:

- большая часть ожидаемых результатов повторяются в обеих программах и проекте программы на 2015–2018 гг. Это указывает на то, что поставленные задачи не были достигнуты;

- почти все ожидаемые результаты ориентированы на внутренние процессы, а не на достижение внешнего по отношению к госслужбе социально-экономического эффекта;
- данные результаты слабо согласуются с положениями иных государственных программ.

Таким образом, возможности программно-целевого подхода далеко не в полной мере были реализованы в программах развития государственной службы. Главные преимущества – системность подхода и возможность количественной оценки – разработчиками программ не были учтены.

Наконец, последний по времени, непрограммный этап развития государственной службы (2013–2016) пока не стал предметом изучения.

Все изложенное выше указывает на целесообразность разработки подходов к количественной оценке, учитывающих связь развития государственной службы с общим контекстом социально-экономического развития. Данный инструментарий будет востребован в ходе полноценного применения программно-целевого метода для повышения качества государственного управления. Следует подчеркнуть, что наиболее точные и детализированные результаты подобного исследования, основанные на использовании разнообразных статистических показателей, имеют потенциал для использования в ходе проектирования очередного этапа реформирования государственной гражданской службы в России.

Методология исследования и источники

Методологический подход к оценке динамики развития государственной службы строится на сборе и анализе количественных данных, характеризующих этот процесс. Эмпирическую базу исследования образуют данные официальных статистических наблюдений и международных организаций. Исходя из авторской гипотезы, необходимо сопоставить процессы развития госслужбы в динамике в рамках программных и непрограммных этапов, поэтому данные собраны за относительно продолжительный промежуток времени – с 1991 по 2014 г. Такой горизонт исследования позволяет проследить долговременные тренды развития исследуемого объекта.

Используются две группы показателей.

Показатели *первой группы* характеризуют внутренние процессы в системе государственной службы. В качестве таковых используются следующие показатели:

- фактическая численность государственных служащих (тыс. человек);
- средний возраст государственных служащих (лет);
- средний стаж лиц, замещающих должности государственной службы (лет);
- доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих (%);
- количество государственных функций (ед.);
- среднемесячный уровень оплаты труда государственных служащих, включая все положенные выплаты и премии (руб. в сопоставимых ценах 2014 г.);

- годовые расходы бюджета на содержание аппарата государственной службы (млрд руб. в сопоставимых ценах 2014 г.).

Значения показателей определяются на конец каждого года.

Выбор именно этих показателей обусловлен *системой ограничений*, диктуемой гипотезой исследования:

1. Все показатели должны быть объективными, количественно измеримыми и релевантными для системы государственной службы.
2. Их значения должны присутствовать для каждого года и рассчитываться по неизменной методологии на всем горизонте исследования.

Условие объективности выполняется отказом от использования оценочных (экспертных, опросных) показателей, в частности известных международных индексов GRICS Всемирного банка.

Для обеспечения релевантности за основу взяты индикаторы развития государственной службы из федеральных программ. Среди показателей официальной статистики отобраны те, которые наиболее соответствуют указанным индикаторам.

В настоящее время имеется относительно разнообразная статистика государственной службы. Однако большинство показателей собирались менее 10 лет и не могут быть использованы для исследования более длительного периода. Так, методом исключения, был сформирован приведенный перечень показателей.

Исследование в коротком временном горизонте позволяет привлечь более широкий спектр количественных данных, однако не дает увидеть глобальные тенденции развития исследуемого объекта. Масштабность системы государственной службы и эффект запаздывания при ее реформировании требуют широкого временного диапазона, что, в свою очередь, обуславливает ограниченность исходных данных. Вместе с тем привлечение наиболее релевантных показателей позволяет, хотя и в обобщенном виде, отразить реальное направление изменений, происходивших в системе государственной службы.

В качестве государственных служащих в рамках исследования понимаются гражданские служащие в центральном (ЦА) и территориальном (ТО) аппарате федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Правовое содержание данного понятия установлено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.)⁸.

До принятия этого Закона действовало иное понимание государственной службы, поэтому для обеспечения сопоставимости данных разработана матрица соответствий между группами должностей в современной системе госслужбы и в более ранние годы. Параметры подобного соотнесения зафиксированы в указе Президента РФ⁹. В качестве аналога должностей гражданской службы в ФОИВ рассматриваются:

- в 1991–1994 гг. – штатные административные должности в аппарате гражданских министерств и ведомств РФ (аналог ЦА) и аналогичные должности в окружном, районном, городском аппарате данных министерств и ведомств РФ (аналог ТО);

- в 1995–2003 гг. – должности федеральной государственной службы в органах исполнительной власти, кроме должностей военной и правоохранительной службы.

Далее по тексту для всего хронологического периода используется современная терминология.

Данные о количественных характеристиках государственной службы выявлены в опубликованной статистике. Отдельные неопубликованные данные получены автором по запросу в Федеральной службе государственной статистики. Отсутствующие данные за отдельные годы получены методом экстраполяции тренда.

Показатель количества государственных функций характеризует объем деятельности служащих в государственных органах. В качестве государственных функций учитываются постоянные функции ФОИВ, закрепленные в их положениях. Данные о количестве функций за отдельные годы опубликованы (Клименко, Минченко, 2016), а за прочие годы получены автором непосредственно из текстов положений о государственных органах¹⁰.

Показатель бюджетных расходов на содержание аппарата государственной службы включает расходы на оплату труда государственных служащих. Суммы данных расходов выявлены автором из текстов законов о бюджете за соответствующие годы. Методика этой деятельности, как и определения среднемесячного уровня оплаты труда госслужащих, является предметом отдельной статьи (Борщевский, 2015).

Все стоимостные показатели скорректированы на уровень среднегодовой инфляции и приведены к уровню цен конца 2014 г., что позволяет их сравнивать. При этом учтены денежные реформы 1992–1993 гг. и деноминация рубля в 1998 г.

Уменьшение общей численности и среднего возраста государственных служащих, а также снижение годовых расходов бюджета на содержание аппарата рассматривается как положительная тенденция. Для остальных показателей положительно оценивается их рост.

Ясно, что перечисленными социально-демографическими и финансовыми показателями многоаспектное функционирование государственной службы не исчерпывается. Расширение в дальнейшем, по мере накопления статистических данных, спектра показателей будет способствовать получению детализированных результатов. На данном этапе речь идет об апробации принципиальной возможности комплексной оценки развития госслужбы, примеры чего в отечественных источниках ранее отсутствовали.

Вторая группа показателей характеризует внешний социально-экономический эффект от реформирования системы государственной гражданской службы. Здесь также использованы лишь обобщающие показатели:

- общая численность населения страны на конец года (млн человек);
- среднедушевой размер ВВП (долл. США);
- численность работников, занятых в национальной экономике (млн человек);
- индекс развития человеческого потенциала (ИЧП);

- среднемесячная заработная плата в экономике (руб. в ценах 2014 г.);
- средний возраст в работников в экономике (лет);
- доля лиц с высшим образованием среди занятых в экономике (%).

При подборе перечисленных показателей учитывались те же принципы и ограничения, что и для показателей первой группы: объективность, измеримость, релевантность, доступность, сопоставимость во времени. Следует подчеркнуть, что программно-целевое управление в целом и его влияние на выделяемые группы показателей в рамках настоящей статьи не исследуются. Мы не отождествляем программы реформирования госслужбы и программы развития отраслей экономики.

Если в случае первой группы показателей проблемой была ограниченность исходных показателей, то в данном случае, напротив, их исключительное многообразие. Выбор ограниченного набора релевантных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, является трудной задачей, влияющей на результаты исследования. Для решения данной проблемы предложена следующая методика.

Сначала с использованием метода экспертных оценок были выработаны вышеперечисленные показатели, позволяющие, на наш взгляд, в обобщенном виде охарактеризовать тренд социально-экономического развития страны. Видно, что данные показатели можно соотнести с показателями внутреннего развития госслужбы. При этом все они являются независимыми по отношению друг к другу переменными, что важно для исследования.

Динамика численности населения указывает на результативность демографической и миграционной политики, развитие здравоохранения, наличие или отсутствие вооруженных конфликтов. Динамика численности занятых, их средний возраст и уровень образования характеризуют состояние национальной экономики и политику государства в сфере занятости.

Среднедушевой ВВП характеризует успехи экономической, а ИЧП – социальной политики страны. Источником двух последних показателей являются международные базы данных, формируемые, соответственно, Всемирным банком и ПРООН.

На основании собранных значений показателей построены индексы с применением метода главных компонент, позволяющего уменьшить размерность данных с сохранением полноты исходной информации. Существует практика применения данного метода для исследования нелинейных процессов, как политических и социально-экономических, так и административных (Бочарова, 2012).

Для проверки корректности выбора показателей социально-экономического развития дополнительно выявлены показатели, характеризующие развитие ключевых отраслей экономики и социальной сферы (здравоохранение, обеспечение безопасности, природопользование и т.п.). Источником служили официальные статистические сборники 1991–2014 гг., из которых были выбраны только не связанные между собой показатели, размерность и методика расчета которых не изменялись в указанный

период времени. Выявлены значения 410 показателей, соответствующих описанным требованиям.

На основании этих данных также построены индексы методом главных компонент. Сравнение динамики индексов продемонстрировало совпадение. Таким образом, первоначально предложенный набор обобщающих показателей верно описывает динамику социально-экономического развития. Далее эти показатели именуются внешними, чтобы отличать их от внутренних показателей развития государственной службы.

Сбор внешних и внутренних показателей завершается построением индексов по каждой группе методом главных компонент. Метод позволяет представить тренды по каждой группе показателей в общей двухмерной шкале координат, чтобы выявить направление происходящих изменений.

Для определения тесноты статистической связи между индексами по обеим группам рассчитывается среднеквадратическое отклонение.

Значения индексов первой и второй группы можно рассматривать как независимые переменные. Задача установить наличие причинно-следственных связей между процессами в системе государственной службы и в социально-экономической сфере не ставится, так как метод главных компонент не дает ответа на этот вопрос. Вместе с тем полученные результаты позволяют сопоставить динамику развития государственной службы с трендами социально-экономического развития страны.

Это позволяет выявить «точки роста» в горизонте исследования, т.е. периоды, в которых наблюдалось одновременное возрастание значений обоих индексов и более тесная, чем в другие годы, статистическая связь между ними. Данные результаты можно соотнести с этапами развития государственной службы – программными и непрограммными.

Годы, в которые программы развития государственной службы не реализовывались, можно рассматривать в качестве контрольной группы, а программные этапы – в качестве экспериментальной группы.

Таким образом, будет проверена авторская гипотеза о том, что применение программно-целевого метода способствует системному развитию государственной службы, что выражается в улучшении показателей ее внутреннего функционирования и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития.

Интерпретация результатов исследования

Собранные значения показателей первой группы позволяют проанализировать общие тенденции внутреннего развития отечественной системы государственной службы.

Абсолютная численность государственных гражданских служащих центральных (федеральных) органов исполнительной власти за 1991–2014 гг. увеличилась на 30%, с 315,5 тыс. до 452,6 тыс. человек (без учета персонала по охране и обслуживанию зданий). При этом максимальная численность наблюдалась в 2009 г. (515,8 тыс. человек), а минимальная – в 1998 г. (297,7 тыс. человек)¹¹.

В центральном аппарате ФОИВ за этот период численность госслужащих сократилась с 56,8 тыс. до 31,7 тыс. человек. Минимальное значение (25,8 тыс. человек) отмечено в 2001 г., а в целом численность данной группы изменялась в ограниченных пределах.

В территориальном аппарате отмечен рост в 1991–1994 гг. с 285,7 тыс. до 346,1 тыс. человек; к 1997 г. численность данной группы сократилась до 269,6 тыс. человек, что стало минимумом за весь постсоветский период. С конца 1990-х гг. численность государственных служащих в ТО ФОИВ возрастала и к 2009 г. достигла максимума (486,4 тыс. человек), после чего к концу 2014 г. уменьшилась до 420,9 тыс. человек. Таким образом, численность аппарата ТО оказывала существенное влияние на общую динамику численности федеральной гражданской службы.

Отметим, что рост или снижение численности аппарата государственной службы сами по себе нельзя рассматривать как негативную или позитивную тенденцию. Косвенно характеризует направление развития госслужбы соотношение численности государственных служащих с численностью населения страны и численностью занятых в экономике.

Проведенный анализ показывает, что в 1991–2014 гг. численность государственных служащих в России прирастала быстрее, чем численность населения и занятых. При этом доля ФГГС среди населения ни разу не достигла 1%, а среди занятых – 2%.

Рост численности аппарата может объясняться объективными факторами, такими как появление новых государственных функций. В хронологических рамках исследования выявлено наличие значимых корреляций между этими переменными. Для ЦА эта связь умеренная отрицательная (-51%), для ТО и системы федеральной государственной гражданской службы (ФГГС) в целом – сильная положительная (более 70%). Иными словами, увеличение количества государственных функций обычно совпадает с увеличением численности ТО (ФГГС) и сокращением численности ЦА.

Средний возраст государственных служащих в начале наблюдений превышал 40 лет, а к 2014 г. снизился до 39 лет. В России средний возраст государственных служащих несколько ниже, чем средний возраст работников в экономике.

Доля молодежи до 30 лет на государственной службе неуклонно повышалась и к концу 2014 г. составила 27%. Доля работников старших возрастов (50–59 лет), напротив, снизилась до 19%.

Это указывает на то, что госслужба начиная с 2000-х гг. стала привлекательным местом для трудоустройства молодежи. При этом медленная тенденция данных изменений указывает на относительную стабильность кадров.

Средний стаж государственной службы в 1990-е гг. снизился, а в 2000-е гг., напротив, увеличился с 5 до 10 лет, т.е. уменьшилась текучесть кадров. При этом доля работников со стажем свыше 20 лет неуклонно снижалась, что свидетельствует о постепенном обновлении кадрового состава служащих.

Доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих выросла с 43% в 1991 г. до 92% в 2014 г., что соответствует общему тренду в экономике. Однако доля лиц с высшим образованием среди госслужащих существенно выше, чем соответствующий показатель по экономике (в 2014 г. этот показатель равнялся 24%). Это свидетельствует об опережающем росте требований к профессиональному уровню кадров государственной службы.

Расходы на содержание аппарата государственной службы существенно возрастали в 1991–1994 гг. (с 65,9 млрд до 186,5 млрд руб. в ценах 2014 г.). В 1995–1997 гг. происходило снижение до 104,8 млрд руб., сменившееся новым ростом до 265,4 млрд руб. к 2007 г. К 2014 г. расходы на ФГГС снизились до 126,8 млрд руб. Основная доля этой суммы шла на содержание ТО. На финансирование ЦА приходилось от 35% ассигнований в 1991–1994 гг. до 6–8% в 1996–2003 гг. В последние годы расходы на ЦА увеличились до 15–19%.

Следует отметить, что доля расходов на содержание ЦА выше доли численности работников ЦА в общей численности федеральных госслужащих. Во все годы она стабильно составляла 5–8% от общей численности ФГГС. Такая диспропорция вызвана более высоким уровнем средней оплаты труда в ЦА по сравнению с ТО. До 1996 г. уровень оплаты в ЦА близко соответствовал среднему уровню по системе ФГГС. В последующие 10 лет он превышал средний уровень оплаты федеральных госслужащих в ТО на 20–30%, а после 2005 г. – уже в 2–2,5 раза.

В сопоставимых значениях 2014 г. средняя оплата в ЦА возросла с 15–20 тыс. руб. в 1990-е гг. до 90–100 тыс. в 2010-е гг. Эта сумма включает все виды выплат, установленных для гражданских служащих. На уровне ТО средняя оплата в первое десятилетие наблюдений колебалась около 20 тыс. руб. в месяц, а в 2000-е гг. поднялась до 30–35 тыс. В конце 2014 г. этот показатель составлял 38,5 тыс. руб.

Сопоставление среднемесячного уровня оплаты госслужащих и работников в национальной экономике показывает, что первый показатель во все годы был в 1,5–2 раза выше второго. Если же сравнивать со средней оплатой в ЦА, то в 2004–2014 гг. госслужащие получали в среднем в 3 раза больше, чем занятые в экономике. На уровне ТО оплата госслужащих была в 1,5 раза выше средней по экономике лишь в середине 2000-х гг., а в более ранний и поздний периоды близко соответствовала среднему значению. При этом ни в один год оплата государственных служащих не была ниже средней оплаты в экономике, что свидетельствует о сравнительно благоприятном материальном положении федеральных гражданских служащих.

Рассмотрение динамики показателей внутреннего развития государственной службы указывает на положительные тенденции, проявившиеся особенно за последние пять лет. Наблюдаются ограничение бюрократизации, омоложение кадрового состава и постепенная профессионализация государственной службы на фоне некоторого сокращения бюджетных расходов на содержание аппарата и постепенного приближения уровня

оплаты госслужащих, особенно на территориальном уровне, к среднему по экономике.

При этом, как указывалось ранее, показатели внутреннего развития государственной службы не позволяют судить о направлении ее развития. Этот процесс следует рассматривать в общем контексте социально-экономического развития страны.

Численность населения в России возростала до 1993 г., после чего наступил длительный период депопуляции. С 1993 по 2009 г. население страны сократилось с 148,6 млн до 141,9 млн человек, или на 4,5%. После 2010 г. наметился рост, вызванный отчасти внешним миграционным притоком. В целом за 24 года население РФ сократилось на 3,1%.

Рынок труда в России сокращался в 1990-е гг.; в первой половине 2000-х гг. численность занятых возрастала; в 2008–2010 гг. снижалась и затем снова росла. В итоге за последние 15 лет этот показатель увеличился на 9,3%. Параллельно все анализируемые годы резко возрастает доля работников с высшим образованием.

Средняя заработная плата в ценах 2014 г. изменилась незначительно: в 1991 г. она составляла 28,5 тыс. руб., а в 2014 г. – 32,6 тыс. руб. (больше на 14,4%), что стало историческим максимумом. Минимальное значение отмечено в 1999 г. (11,7 тыс. руб.).

Среднедушевой ВВП увеличился в анализируемый период в 3,7 раза, с 3,4 тыс. до 12,7 тыс. долларов. По этому показателю Россия входит в число развитых стран. Снижение происходило в 1992–1999 гг. (на 57%), 2008–2009 гг. (на 26%) и в 2013–2014 гг. (на 13%).

По индексу развития человеческого потенциала наша страна входит в группу государств с высоким качеством жизни, занимая в мировом рейтинге 2014 г. 57-е место. Снижение индекса наблюдалось в 1991–1995 гг. В относительных значениях ИЧП в России увеличился за 1991–2014 гг. на 9,5% (Human Development Index trends, 2015).

Видно, что динамика проанализированных показателей социально-экономического развития страны в основном совпадает. Наличие связей между динамикой развития системы государственной службы и трендом социально-экономического развития проверяем с использованием метода главных компонент. Индексы построены в статистическом пакете анализа и обработки данных Stata по группам показателей. Показатели внутреннего развития госслужбы детализированы на ЦА, ТО и систему ФГГС в целом.

Для индекса внутреннего развития государственной службы объясненная дисперсия (коэффициент детерминации) находится на приемлемом уровне: 54% для ЦА, 55% для ТО и 58% для системы ФГГС. Для индекса социально-экономического развития объясненная дисперсия принимает оптимальное значение (73%). Таким образом, используемая модель соответствует данным, между которыми существует статистически значимая зависимость.

Полученные наборы индексов по первой и второй группам показателей визуализированы на рисунке 1.

Рисунок 1

Динамика социально-экономического развития Российской Федерации и развитие системы государственной службы (1991–2014)



Примечание: Вертикальные линии обозначают годы реализации первой и второй Федеральных программ развития государственной службы.

Источник: Составлен автором по данным собственного исследования. Индексы получены методом главных компонент из первичных статистических данных в хронологических рамках исследуемого периода. Перечень используемых показателей приведен выше в разделе «Методология и источники исследования» (см.: Россия в цифрах. М.: Госкомстат, 1991–2003; Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004–2015).

На приведенном рисунке видны следующие тенденции:

1. Динамика развития системы ФГГС в целом примерно соответствует динамике развития ТО, так как доля значений ТО почти по всем анализируемым показателям является преобладающей.
2. Развитие ЦА в 1990-е – первой половине 2000-х гг. происходило опережающими темпами по сравнению с ТО и ФГГС в целом, а с середины 2000-х гг. тренды по трем группам соответствуют друг другу, что указывает на повышение сбалансированности в развитии государственной службы.
3. Динамика индексов внутреннего развития госслужбы в основном совпадает с динамикой индексов социально-экономического развития. Точки максимумов и минимумов по всем индексам различаются, и в краткосрочных периодах наличие связи может не просматриваться, однако в длительном горизонте такая связь носит очевидный характер. Особенно данная связь проявляется в годы реализации Федеральных программ

развития государственной службы, обозначенных на рисунке 1 жирными вертикальными линиями.

Данные связи не причинно-следственные, они характеризуют лишь совпадение повышающихся и понижающихся трендов во времени. Особенно заметна связь между индексами социально-экономического развития и индексами развития ТО и ФГГС. Развитие ЦА демонстрирует меньшее совпадение с общим трендом.

Расчет среднеквадратического отклонения между парами изучаемых индексов показывает, что рассеивание значений по ЦА составляет 20%, по ТО – 15% и по системе ФГГС в целом 14%, соответственно. Таким образом, теснота связи между индексами, значения которых могут рассматриваться как случайные величины, выше для всей системы гражданской службы в ФОИВ и ниже для ЦА, что видно из таблицы

Таблица 1

Статистические связи между индексами социально-экономического развития Российской Федерации и индексами развития государственной службы (1991–2014), %

Год	Для центрального аппарата	Для территориального аппарата	Для системы федеральной государственной гражданской службы
1991	0,06	0,00	0,00
1992	0,01	0,01	0,01
1993	0,00	0,02	0,02
1994	0,01	0,02	0,03
1995	0,03	0,04	0,04
1996	0,04	0,02	0,02
1997	0,10	0,02	0,02
1998	0,09	0,01	0,02
1999	0,09	0,02	0,02
2000	0,07	0,01	0,01
2001	0,04	0,01	0,00
2002	0,01	0,00	0,00
2003	0,00	0,00	0,00
2004	0,00	0,00	0,00
2005	0,00	0,00	0,00
2006	0,02	0,00	0,00
2007	0,01	0,00	0,00

Год	Для центрального аппарата	Для территориального аппарата	Для системы федеральной государственной гражданской службы
2008	0,01	0,00	0,00
2009	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,01	0,01
2011	0,02	0,05	0,04
2012	0,05	0,09	0,07
2013	0,05	0,11	0,06
2014	0,05	0,05	0,03
<i>Среднее</i>	<i>0,20</i>	<i>0,15</i>	<i>0,14</i>

Источник: Рассчитано автором. Цифры представляют собой рассчитанные по стандартной формуле среднеквадратические отклонения (СКО) между значениями индексов социально-экономического развития РФ и индексами развития государственной службы (в детализации по центральному и территориальному аппарату федеральных органов исполнительной власти) за каждый анализируемый год.

Наименьшие значения СКО указывают на существование более тесной статистической связи между значениями индексов в данный год.

Примечание: Выделены годы реализации Федеральных программ развития государственной службы.

Из данных таблицы следует, что наибольшая (0,00) теснота связи между индексами развития госслужбы и социально-экономического развития наблюдалась в ЦА в 6 случаях из 24 (20%), в ТО – в 9 случаях (37,5%) и в целом по ФГГС – в 10 случаях (42%). Это означает, что динамика индексов социально-экономического развития и динамика развития ФГГС в наибольшей степени совпадали.

Если рассматривать значения за отдельные годы, то становится очевидным, что самый значительный разрыв в динамике значений анализируемых индексов наблюдался в период с 1993 по 1999 г., когда происходили снижение или стагнация индексов социально-экономического развития, а индексы развития госслужбы имели тенденцию к росту.

В 2002–2008 гг. наблюдалась наибольшая теснота статистических связей между индексами, так как значения индексов и внутреннего, и внешнего развития возрастали. В 2010–2013 гг. происходил новый рост индексов социально-экономического развития на фоне некоторого снижения индексов внутреннего развития государственной службы. Наконец, в период 2013–2014 гг. значения индексов снова сблизились ввиду одновременного увеличения внутренних и снижения внешних индексов.

Выявим соотношения между программными этапами развития государственной службы и периодами с высокой теснотой связи между индексами. В целом программный этап занимает 42% исследуемого периода.

Для индексов развития ЦА пять периодов с наибольшей теснотой связи пришлось на непрограммные этапы и один – на программные, т.е. к периоду реализации программ относились 83% всех лет с высокой теснотой связи. Для индексов развития ТО шесть из девяти периодов с высокой теснотой

связи, т.е. 67%, соответствовали годам реализации программ развития госслужбы. В целом по системе ФГГС шесть из десяти периодов с высокой теснотой связи (60%) относились к годам реализации программ.

Иными словами, можно считать доказанным, что на всех уровнях федеральной гражданской службы в период реализации программ ее реформирования наблюдалось наиболее близкое соответствие индексов внутреннего и внешнего развития. При этом заметно, что на годы первой программы (2003–2007) пришелся период более тесных статистических связей с динамикой социально-экономического развития по сравнению с периодом реализации второй программы (2009–2013).

Полученные результаты позволяют проверить гипотезу, согласно которой применение программно-целевого метода способствует улучшению показателей внутреннего функционирования государственной службы и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития. Для подтверждения гипотезы в годы реализации федеральных программ реформирования государственной службы должны одновременно: 1) наблюдаться более тесная, чем в остальные годы, статистическая связь между индексами и 2) возрасть значения внутренних и внешних индексов.

Для ЦА это условие выполнялось в 1993, 2003–2005, 2009–2010 гг., а для ТО и всей системы ФГГС – в 2001–2008, соответственно. Таким образом, в результате проведенного анализа мы приходим к выводу, что оптимальное сочетание обоих оцениваемых параметров наблюдается в 2000-е гг., а в 2010-е гг. произошло новое рассогласование динамики внутренних и внешних индексов.

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ указывает на то, что динамика показателей для центрального аппарата федеральных органов в среднем выше уровня других групп, однако для эффективного развития государственной службы реформирование должно происходить комплексно и охватывать весь аппарат ФОИВ. Ресурс для повышения эффективности ЦА видится в сокращении численности работников и приведении их оплаты в большее соответствие со средним уровнем оплаты в экономике. При этом механическое снижение уровня оплаты госслужащих противоречило бы идее повышения конкурентоспособности государственной службы как работодателя, поэтому следует изменять среднюю оплату госслужащих пропорционально средней оплате в экономике.

Систему территориальных органов к концу исследуемого периода удалось существенно оздоровить. В качестве положительных тенденций можно отметить стабильность доли бюджетных расходов на содержание территориального аппарата и близость уровня оплаты госслужащих на данном уровне к средним значениям по экономике. Наряду с этим ресурс для повышения эффективности ФОИВ видится в сокращении избыточной численности работников федеральных органов на региональном уровне. Это может быть достигнуто за счет более рационального перераспределения функций

между федеральными и региональными органами исполнительной власти, сокращения количества надзорных и контрольных подразделений федеральных органов в субъектах РФ.

В последние годы имеется тревожная тенденция развития аппарата госслужбы вне общего тренда социально-экономического развития страны. В целом значения всех анализируемых индексов в 2014 г. были хуже, чем в 2010 г. Это может объясняться как кризисными явлениями в экономике, так и ослаблением внимания к реформированию государственной службы со стороны руководства страны. Тренд на повышение эффективности государственной службы может возникнуть при условии, что невысокая на сегодня доля бюджетных расходов на содержание аппарата государственной службы не повысится, а снижение доли расходов на госслужбу будет сопровождаться ростом национальной экономики.

В условиях кризиса и экономических санкций позитивные тенденции как на макроэкономическом уровне, так и в системе государственной службы станут, на наш взгляд, следствием четкой расстановки приоритетов и последовательности в их реализации. Таким образом, процесс реформирования государственной службы должен происходить в рамках программно-целевого планирования.

Проведенное исследование показало, что точки оптимума в развитии государственной службы в 1991–2014 гг. выявлены как в периоды реализации соответствующих федеральных программ, так и вне их. Причина видится, в частности, в эффекте запаздывания результатов от реализации программ.

Анализируемые программы оказывают неоднозначное влияние на развитие системы госслужбы, поскольку они ориентированы главным образом на внутренние процессы, и в них не установлены индикаторы, ориентирующие на достижение внешнего социально-экономического эффекта. Фактический срыв реализации второй программы после 2010 г. совпал с увеличением разрыва между внутренними и внешними показателями, ростом численности аппарата и оплаты госслужащих по отношению к иным сферам экономики.

В реализации программ отмечено много недостатков: отсутствие координации, неритмичное финансирование и т.д. Однако они оказали в целом положительный эффект, что подтверждается результатами проведенного исследования.

Настоящее исследование является одним из первых примеров применения количественного анализа больших массивов статистических данных при изучении процессов, происходящих в российском государственном аппарате. Используемые статистические показатели носили пока весьма обобщенный характер, поэтому в дальнейшем, по мере накопления и детализации эмпирической базы, полученные выводы будут уточнены и скорректированы. Сделанный в статье выбор показателей для оценки реформирования государственной службы обусловлен существующими ограничениями, в том числе доступностью информации, и не является окончательным. Целесообразно продолжать работу над возможностью расширения их состава.

В основу применения программно-целевого метода развития государственной службы должны быть положены концептуальные положения Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Необходимо установить четкую ориентацию данных документов на достижение приоритетов социально-экономического развития. При работе над новыми программными документами в сфере государственной службы следует учесть недочеты, выявленные на предыдущих этапах реализации программ. Важную роль в этом может сыграть применение количественных методов анализа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г., Киндрась А.А. Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 7–27.
2. Божья-Воля А.А. Система оценки и стимулирование результативности деятельности государственных служащих: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М.: РАНХиГС, 2012.
3. Борщевский Г.А. Методология сопоставительного анализа уровня материального обеспечения государственных служащих // Государственная служба. – 2015. – № 4 (96). – С. 14–17.
4. Борщевский Г.А. Численность кадров государственной службы как индикатор эффективности ее реформирования // Государственная служба. – 2016. – № 3 (101). – С. 6–10.
5. Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт. – М.: НИУ ВШЭ, 2012.
6. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ. – М.: Дело, 2014.
7. Калмыков Н.Н. Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе. Автореф. дисс. ... канд. соц. наук. – М.: РАНХиГС, 2013.

8. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 7–37.
9. Соколов И.А. Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса. – М.: Дело, 2014.
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.
11. Якобсон Л.И. Эффективность государственного аппарата и реформа государственной службы // Модернизация российской экономики / Под ред. Е.Г. Ясина. – М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 20–37.
12. Barabashev A.G., Straussman J.D. Public Service Reform in Russia, 1991–2006. *Public Administration Review*. 2008. N. 67. P. 373–382.
13. Denhardt J.V., Denhardt R.B. The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75. N. 5. P. 664–672.
14. Gehlbach S. What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway. *Czech Sociological Review*. 2008. Vol. 44. N. 6. P. 1189–1197.
15. Hood C., Dixon R. A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. Oxford University Press, 2015.
16. Human Development Index trends, 1991–2014. United Nations Development Programme. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (дата обращения: 17.10.2015).
17. Van Ryzin G.G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. Vol. 21. N. 4. P. 745–760.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // *Собрание законодательства РФ*. 07.05.2012, N 19, ст. 2338.
- ² Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). М.: Минтруд России, 2013.
- ³ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

- 4 Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // СЗ РФ. 15.08.2016. N 33, ст. 5165; Распоряжение Правительства РФ от 12 сентября 2016 г. N 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ» // СЗ РФ. 12.09.2016. N 58, ст. 5604.
- 5 Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)"» // СЗ РФ. 2002. N 47. Ст. 4664.
- 6 Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 гг.)"» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2009, N 11, ст. 1277.
- 7 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».
- 8 Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. N 22, ст. 2063.
Подробно об особенностях соотношения групп и категорий государственных служащих, а также о принципах определения их численности в различные периоды времени см.: Борщевский (2016).
- 9 Указ Президента РФ 20 сентября 2010 г. N 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. 27.09.2010. N 39, ст. 4926.
- 10 Положения о государственных органах рассматриваются как основной источник данных о функциях, исполняемых государственными органами в каждый момент времени. Положения утверждаются нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства (в 1991–1993 гг. – Совета Министров) РФ в порядке подчиненности государственного органа. Для определения количества функций нами были выявлены и проанализированы положения обо всех центральных (федеральных) органах исполнительной власти РФ в редакции, действовавшей на конец каждого анализируемого года в период с 1991 по 2014 г. Исключение составляли положения о ряде органов в сфере государственной безопасности, которые не публиковались. Всего проанализировано свыше 800 текстов положений о государственных органах (с учетом редакций – порядка 1200). Выяснено, что общее количество функций органов исполнительной власти в анализируемые годы варьировалось приблизительно от 4000 до 6000 ед.
- 11 Здесь и далее использованы опубликованные статистические данные о количественных характеристиках государственной службы (см.: Российский статистический ежегодник // Официальный сайт Росстат. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 (дата обращения: 06.03.2017).
Отдельные неопубликованные данные получены автором по запросу в Федеральной службе государственной статистики.
Отсутствующие данные за отдельные годы получены методом экстраполяции тренда. В исследовании использованы официальные статистические данные о социально-экономическом развитии РФ за соответствующие годы, опубликованные в статистических ежегодных сборниках: Россия в цифрах (1991–2003). М.: Госкомстат; Российский статистический ежегодник (2004–2015). М.: Росстат.

Ожидаемые результаты реализации федеральных программ развития государственной службы

Программа на 2003–2007 гг.	Программа на 2009–2013 гг.	Программа на 2015–2018 гг. (проект)
Приведение нормативно-правовой базы системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями	Разработка и внедрение правовых и организационных механизмов взаимосвязи видов государственной службы, государственной и муниципальной службы Формирование и развитие видов государственной службы	Совершенствование правового регулирования военной, гражданской и иных видов государственной службы на основе дифференцированного подхода к вопросам прохождения, продвижения по должностям, присвоения воинских, специальных званий и классовых чинов гражданской службы
Достижение качественного уровня исполнения государственных служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг	–	Повышение качества государственного управления и оказания государственных услуг, предоставляемых населению, оперативности и комплексности решения вопросов межведомственного характера
Создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих	Создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов	Применение системы комплексной оценки, обеспечивающей продвижение государственных служащих по должностям в зависимости от образования, знаний и навыков по направлениям деятельности, опыта работы, профессиональных достижений и результатов общественной оценки
Создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу	Обеспечение открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю	Повышение доверия граждан к системе государственного управления посредством развития инструментов, стимулирующих соблюдение государственными служащими стандарта «государственно-служебной культуры», норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, интересов граждан, государства и общества
Создание основы для совершенствования финансово-экономического обеспечения федеральной государственной службы	Разработка и внедрение в государственных органах современных механизмов стимулирования труда государственных служащих	Повышение престижа и конкурентоспособности государственной службы, использование многофакторной системы мотивации государственных служащих, включающей оплату труда, соответствующую уровню его сложности, и стимулирующие государственные социальные гарантии, возможность непрерывного профессионального развития и планирования должностного роста, последовательное присвоение более высоких, вне группы, классовых чинов гражданской службы, а также систему ведомственных наград и поощрений

Программа на 2003–2007 гг.	Программа на 2009–2013 гг.	Программа на 2015–2018 гг. (проект)
Внедрение должностных (служебных) регламентов государственных служащих	Внедрение методики разработки должностных регламентов государственных служащих и их пересмотра при изменении административных регламентов государственных органов	–
Повышение эффективности кадровой политики в системе государственной службы в целях улучшения кадрового состава федеральной государственной службы	<p>Совершенствование порядка замещения вакантных должностей государственной службы на основе конкурса, обеспечивающего равный доступ граждан к государственной службе</p> <p>Внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва, проведения аттестации и ротации государственных служащих</p>	Обеспечение равного доступа граждан к государственной службе в зависимости от уровня квалификации, личностных качеств и мотивации посредством внедрения усовершенствованных квалификационных требований и создания единой системы организации привлечения, отбора и оценки базового уровня знаний лиц, поступающих на государственную службу, с использованием информационно-коммуникационной сети интернет
Внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих	<p>Создание методической базы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов</p> <p>Разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение</p> <p>Разработка и реализация антикоррупционных программ в системе государственной службы</p>	Реализация антикоррупционных кадровых технологий в системе государственной службы, в том числе расширенное применение механизма ротации государственных служащих, развитие методической базы деятельности подразделений государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов
Повышение профессионального уровня федеральных государственных служащих	<p>Создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих</p> <p>Актуализация содержания программ дополнительного профессионального образования государственных служащих и внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения</p> <p>Разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих</p>	Создание системы профессионального развития государственных служащих, включающей разнообразные формы и методы повышения уровня их компетентности и профессионализма, в том числе реализация дополнительных профессиональных программ, ориентированных на направления деятельности и обеспечивающих целевое профессиональное развитие кадрового состава и планирование должностного роста, а также подготовку преподавателей, задействованных в обучении государственных служащих

Программа на 2003–2007 гг.	Программа на 2009–2013 гг.	Программа на 2015–2018 гг. (проект)
Оптимизация численности федеральных государственных служащих	–	Оптимизация численности государственных служащих, в том числе гражданских служащих, посредством совершенствования организационной структуры гражданской службы, ее построение по направлениям деятельности с наделением специалистов среднего звена полномочиями по принятию юридически значимых решений
Создание материально-технических условий для эффективного исполнения федеральными государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей	–	–
Формирование системы управления государственной службой	Разработка организационной модели и правовых основ системы управления государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации	–
–	Реализация установленных законодательством Российской Федерации дополнительных государственных гарантий реализации жилищных прав государственных служащих	–
–	Разработка правовых основ защиты государственного служащего (и членов его семьи) от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных (служебных) обязанностей	–

ASSESSMENT OF TRENDS IN CIVIL SERVICE: METHODOLOGICAL ISSUES

Borshevskiy George A.

PhD (history), Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, RANEPА
Address: Russian Academy of National Economy and Public Administration.
84 Vernadskogo Av., Moscow 119606, Russian Federation.
E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Abstract

The article analyzes the development trend of the system of the federal civil service in Russia with using the program-target method. The relevance is due to defects in planning practice in the past years and the need to improve its efficiency in the future.

To test the hypothesis it is proposed to assess the overall dynamics of the civil service with a number of objective statistical indicators. All the latest period of development of the national civil service system in 1991–2014 was divided into periods that do not implement programs of public service development (a control group), and years of implementation of these programs (an experimental group).

We tested the hypothesis that the use of the program-target method contributes to the development of the civil service system, which manifests itself in improving performance of its internal functioning and more closely in the overall dynamics of the national development. These trends are determined by using a factor analysis and a principal component analysis.

It was found that during the implementation of the federal public service reform program (especially in 2003–2007 and in 2009–2010) a closer, than in other years, statistical relationship between the indices of internal and external development and at the same time increased indexes data were revealing. It is concluded that the implemented program had an overall positive impact on the development of civil service. In the years, when there were no programs, a negative trend in the development of civil service was marked. We recommend the implementation of some criteria, focusing on the achievement of an external socio-economic impact, and the establishment of these documents with national priorities in new programs for civil service.

Keywords: civil service; reform; socio-economic development; evaluation; methodology; program-target method.

Citation: Borshevskiy, G.A. (2017). Otsenka tendentsiy razvitiya gosudarstvennoy sluzhby: Voprosy metodologii [Assessment of Trends in Civil Service: Methodological Issues]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 103–128 (in Russian).

REFERENCES

1. Barabashev A. & Kindras A. (2014). Ob 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*, no 2, pp. 7–27 (in Russian).

2. Barabashev, A.G. & Straussman, J.D. (2008). Public Service Reform in Russia, 1991–2006. *Public Administration Review*, no 67, pp. 373–382.
3. Bocharova, A.K. (2012). *Mekhanizm otsenki effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitel'noy vlasti sub»yektov Rossiyskoy Federatsii* [The Mechanism of Evaluation of the Effectiveness of the Executive Authorities of the Russian Federation]. The preprint. Moscow.
4. Borshchevskiy, G.A. (2015). Metodologiya sopostavitel'nogo analiza urovnya material'nogo obespecheniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [The Methodology of Comparative Analysis of the Level of Material Support of Civil Servants]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 4 (96), pp. 14–17.
5. Borshchevskiy, G.A. (2016). Chislennost' kadrov gosudarstvennoy sluzhby kak indikator effektivnosti yeye reformirovaniya [Number of Civil Service Personnel as an Indicator of the Effectiveness of Its Reform]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 3 (101), pp. 6–10.
6. Bozh'ya-Volya, A.A. (2012). *Sistema otsenki i stimulirovaniye rezul'tativnosti deyatelnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh* [The Evaluation System and Promotion of Performance of Public Servants]. Thesis for the degree of candidate of econ. sciences. Moscow.
7. Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, vol. 75, no 5, pp. 664–672.
8. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2014). *Metodicheskoye posobiye po razrabotke (korrektsii) i organizatsii realizatsii gosudarstvennykh program* [Toolkit to Develop (Correct) and to Organize the Implementation of Government Programs]. Moscow.
9. Gehlbach, S. (2008). What is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway. *Czech Sociological Review*, vol. 44, no 6, pp. 1189–1197.
10. Hood C. & Dixon R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford University Press.
11. *Human Development Index trends, 1991–2014. United Nations Development Program*. Available: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (access: 17 October, 2015).
12. Kalmykov, N.N. (2013). *Korporativnaya kul'tura kak faktor upravleniya v gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe* [Corporate culture as the factor of management in the state civil service]. Thesis for the degree of a candidate of social sciences. Moscow.
13. Klimenko, A.V. & Minchenko, O.S. (2016). Polnomochiya, funktsii i uslugi ispolnitel'noy vlasti: sootnosheniye, klassifikatsiya i osnovnyye kharakteristiki [The Powers, Functions and Services of the Executive Branch: The Ratio, Classification and Basic Characteristics]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–37. (In Russian).
14. Sokolov, I.A. (2014). Vliyaniye sistemy strategicheskogo upravleniya na kachestvo byudzhetskogo protsessa [Strategic Management System Impact on the Budget Process Quality]. Moscow: Delo.
15. Van Ryzin, G.G. (2011). Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no 4, pp. 745–760.
16. Yakobson, L.I. (2002). Effektivnost' gosudarstvennogo apparata i reforma gosudarstvennoy sluzhby [The Effectiveness of the State Apparatus and a Civil Service Reform. In: *The Modernization of the Russian Economy*. Ed.: E.G. Yasin]. Moscow: HSE, pp 20–37.
17. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova & E.I., Klochkova, E.N. (2014). *Vnedreniye upravleniya po rezul'tatam v deyatelnost' organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnyye itogi i predlozheniya po dal'neysheму razvitiyu* [The Introduction of Performance Management in the Activities of Public Authorities: The Interim Results and Suggestions for Further Development]. Moscow: Delo.