

## Проблемы управления: теория и практика

*Борщевский Г.А.*

### В поисках оптимальной модели управления государственной службой (опыт российских регионов)

*Борщевский Георгий Александрович* — кандидат исторических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, Москва, РФ.

E-mail: [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5598-6537](https://elibrary.ru/5598-6537)

#### Аннотация

Целью статьи является определение того, в какой степени существующие системы управления региональной государственной гражданской службой в России способствуют повышению эффективности ее функционирования. Одна из основных задач государственного управления — обеспечение социально-экономического развития (СЭР), а инструментом решения данной задачи является государственная служба.

Методология исследования основана на предложенной автором аналитической модели изучения особенностей управления государственной службой в республиках России с использованием собранной автором статистической базы и расчетами специальных индексов. Эффективность госслужбы оценивается на основании динамики ее внутреннего развития и показателей СЭР соответствующих субъектов РФ.

В результате исследования выяснено, что количество субъектов управления не оказывает значимого влияния на динамику развития госслужбы. Индексы СЭР и развития госслужбы республик изменяются в противоречивой динамике, а развитие госслужбы на федеральном и региональном уровне происходит несогласованно. Обосновано утверждение, что существование системы управления государственной службой, при которой органы управления находятся в ведении как главы, так и правительства региона, в значительной доле случаев сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста индексов СЭР, в отличие от регионов, где управление государственной службой полностью сосредоточено в руках высшего должностного лица. Таким образом, система управления государственной службой тесно связана с особенностями организации политической власти.

Новизна работы состоит в рассмотрении системы управления на фоне динамики количественных показателей развития госслужбы и СЭР регионов. Впервые систематизированы органы управления государственной службой республик в составе РФ и сопоставлены их функции. Повышение эффективности государственной службы является актуальной задачей для всех регионов и страны в целом, поэтому приращение научного знания о факторах, влияющих на функционирование данного института и управление им, имеет не только теоретическое, но и широкое практическое применение.

#### Ключевые слова

Государственная служба, социально-экономическое развитие, субъекты Российской Федерации, индекс, эффективность.

#### Введение

Обсуждение причин неэффективности бюрократии является распространенной темой научных и публицистических работ в России и за рубежом. В качестве одной из ключевых причин неэффективности называется отсутствие контроля над

деятельностью бюрократии со стороны политического руководства и гражданского общества. Данная предпосылка положена в основу ряда современных парадигм, в частности, известной концепции *Good Governance* — общественно-государственного управления. Согласно ей, приоритетом государственного строительства должно стать выстраивание эффективного партнерства между государственными органами и общественными институтами, усиление подотчетности бюрократии.

В этой связи трудно переоценить актуальность такого аспекта, как система управления государственной службой. Данная проблематика давно и активно разрабатывается российскими учеными, что, однако, не привело к формулированию ясных требований к системе управления государственной службой. Причина видится в том, что исследования проводятся преимущественно с формально-юридических позиций, без учета реальной обстановки, в которой действуют государственные органы власти.

Настоящее исследование предлагает несколько иное видение данной проблемы. Мы исходим из того, что система управления государственной службой может строиться на различных принципах, но ее конечной целью является повышение эффективности функционирования государственного аппарата и его ориентация на решение задач социально-экономического развития. Данная гипотеза проверяется на эмпирических данных субъектов Российской Федерации. Цель нашего исследования состоит в том, чтобы выяснить, в какой степени существующие системы управления региональной государственной гражданской службой в России способствуют повышению эффективности ее функционирования. Выводы исследования имеют как теоретическую значимость, ибо дополняют картину реформы российской госслужбы на современном этапе, так и практическую ценность, и могут быть использованы для распространения лучших практик управления региональной бюрократией.

### **Обзор литературы**

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

В общем контексте политико-административных реформ современности исследователями отмечается необходимость выстраивания эффективной системы обратной связи между органами власти и гражданами. Трудность придания государству партнёрского характера по отношению к обществу замедляет реализацию положений

концепции общественно-государственного управления (*Good Governance*), предложенной ООН около двух десятилетий назад<sup>1</sup>.

Зарубежные авторы уделяют большое внимание управлению ценностями в государственном аппарате, ориентации государственных служащих на общественные нужды (англ. *Public Service Motivation, PSM*). Таким образом, управление государственной службой в современных условиях не может сводиться к кадровому администрированию и учету, оно должно строиться в тесном контакте с целевыми аудиториями органов власти, образовательным и экспертным сообществами, институтами политического представительства<sup>2</sup>. Исследуется влияние кадровых характеристик бюрократического аппарата на экономические стратегии регионов и стран<sup>3</sup>.

Ученые развитых стран все чаще прибегают к использованию количественных методов для изучения процессов, происходящих в системе госуправления. Эмпирический анализ с применением больших данных (статистических баз) позволяет объективировать исследования политико-административных процессов. Например, в исследовании Р. Эллинга и Л. Томпсона рекомендации по совершенствованию управления государственной службой Великобритании даются на основе изучения динамики релевантных количественных показателей в горизонте двух десятилетий<sup>4</sup>. Сами по себе данные рекомендации не вписываются в российский контекст, но в методологическом плане подобный подход очень важен для нашего исследования.

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

---

<sup>1</sup> Barabashev A.G., Klimenko A.V. Russian Government Changes and Performance // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2. No 1. P. 24.

<sup>2</sup> Fernandez S., Resh W.G., Moldogaziev T., Oberfield Z.W. Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Issue 3. P. 382; Legreid P., Wise L.R. Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility and Representativeness // The Civil Service in the 21<sup>st</sup> Century. Comparative Perspectives. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007. P. 169–182.

<sup>3</sup> Tatham M., Bauer M.W. The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. No 4. P. 631–646; Lodge G. The Civil Service Reform Plan One Year On, and the International Evidence // The Political Quarterly. 2014. Vol. 85. No 1. P. 81–83; Su T. Civil Service Reform in Taiwan // Public Administration in East Asia. New York: CRC Press, 2010. P. 609–626.

<sup>4</sup> Elling R., Thompson L. Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for Civil Service Reform // Review of Public Personnel Administration. 2006. Vol. 4. No 26. P. 302–334.

службы, которая связана с обеспечением устойчивости развития государства и системы управления экономикой»<sup>5</sup>.

Российскими учеными разработаны теоретические подходы к организации управления государственной службой. По мнению В.В. Черепанова, управление госслужбой — это «сознательное и целенаправленное регулирующее воздействие государства на государственную службу как систему в целях качественной реализации ее функций и задач»<sup>6</sup>. Данное определение сводит управление к регулированию, то есть к ориентации на сохранение стабильности системы, а не на ее развитие. Иной подход принадлежит В.С. Нечипоренко, который указывает, что целью управления госслужбой является «эффективное использование функций государства и содействие развитию гражданского общества»<sup>7</sup>. Подобный подход ориентирует управление на достижение системой внешнего по отношению к ней общественно значимого результата.

Разночтения в данном вопросе возможны потому, что отсутствует правовое определение понятия и сущности управления государственной службой. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» указывает, что функции и задачи органа по управлению госслужбой выполняются государственными органами и их аппаратами до тех пор, пока этот орган не будет образован<sup>8</sup>. В программах реформирования госслужбы на 2003–2007 и 2009–2013 гг. указывалось на необходимость создания «единой системы» управления государственной службой, но не на создание соответствующего федерального органа<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Кушлин В.И., Устенко В.С. Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран) // Современные технологии управления. 2015. № 5 (53). С. 42.

<sup>6</sup> Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити, 2014. С. 214.

<sup>7</sup> Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: Курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 275.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 24.08.2017).

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы)”» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=255850#0> (дата обращения: 24.08.2017) (продлена до 2007 г. — прим. авт.); Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 годы)”» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_85601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85601/) (дата обращения: 24.08.2017).

Анализ литературы показывает, что главным отличием между моделями управления государственной службой является степень их централизации<sup>10</sup>. Главная идея многих исследований заключается в необходимости централизации функций управления в рамках единого органа власти<sup>11</sup>. Большинство авторов считают, что эффективность управления тем выше, чем сильнее централизация<sup>12</sup>. Децентрализация обычно понимается как признак неэффективности. Централизация предполагает концентрацию функций управления в рамках единого органа власти. Ни одна из упомянутых здесь работ не содержит аргументов против создания единого органа управления в сфере госслужбы.

Ввиду наличия в каждом регионе собственного законодательства о госслужбе, системы управления ею отражают региональную специфику, к тому же, они формировались в разное время, что открывает простор для сопоставительных исследований<sup>13</sup>.

Кроме того, по замечанию Р.К. Овчаренко, «гражданскую службу субъектов Российской Федерации можно рассматривать в качестве мощного административного рычага воздействия на социально-экономическое развитие региона»<sup>14</sup>. К сожалению, достаточного научного доказательства данного утверждения, равно как и обоснования какой-либо конкретной модели управления государственной службой как на федеральном, так и на региональном уровне до сих пор не сделано. Ответ на вопрос, каким образом система управления госслужбой влияет на социально-экономическое развитие страны или региона, нуждается в дополнительном исследовании.

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

1) отсутствие развернутой дискуссии о приемлемой модели управления государственной службой,

---

<sup>10</sup> *Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н.* Создание органа по управлению государственной службой, как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 7–28.

<sup>11</sup> *Турчинов А.И.* Субъект управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1 (27). С. 14–19; *Марченко И.* О системе управления государственной службой // Государственная служба. 2005. № 3 (35). С. 34–39; *Баснак Д.В.* Создание системы управления Российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 4–26.

<sup>12</sup> *Никитина А.Ю.* Моделирование системы управления государственной службой Российской Федерации: дис... канд. соц. наук. М., 2009.

<sup>13</sup> *Мамичев Н.Г.* Социальные механизмы управления государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации: дис... канд. соц. наук. М., 2011.

<sup>14</sup> *Овчаренко Р.К.* Становление системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ // Власть. 2012. № 1. С. 45.

2) внимание к внутренним процессам и процедурам в системе госслужбы, а не к конечным результатам ее функционирования,

3) недостаточность сопоставительных исследований, посвященных опыту управления госслужбой в субъектах РФ.

Необходимость преодоления данных проблем задает вектор настоящего исследования.

### ***Методология и данные***

В рамках данного исследования мы последовательно решаем ряд задач.

На первом этапе составлен типовой перечень функций органа управления государственной гражданской службой субъекта РФ. С опорой на цитированные выше исследования сделан вывод, что главные функции субъектов РФ в данной сфере идентичны функциям на федеральном уровне.

На втором этапе выявлены органы управления государственной службой субъектов РФ и проанализированы выполняемые ими функции. Предметом изучения в рамках настоящего исследования являлись органы управления государственной гражданской службой республик в составе РФ.

Использование данной выборки обосновано тем, что:

– во-первых, республики обладают высшей степенью правовой самостоятельности среди всех типов субъектов РФ; с учетом их высокого статуса, результаты исследования могут быть адаптированы для применения не только в других субъектах РФ, но и на федеральном уровне;

– во-вторых, республики расположены в различных частях страны, что позволяет рассмотреть особенности управления на разных территориях;

– в-третьих, республики имеют свою национальную специфику, что может найти отражение в организации управления государственной службой;

– в-четвертых, количество республик составляет четверть от общего числа субъектов РФ, что позволяет получить представление о достаточно большой доле российских регионов.

В будущем целесообразно сопоставить результаты, полученные в данном исследовании, с материалами других субъектов РФ.

Источниками информации о количестве и наименованиях органов управления государственной службой выступали открытые информационные ресурсы. Информация о количестве функций каждого органа выявлена в положении о нем,

утвержденном правовым актом субъекта РФ. Всего в рамках настоящего исследования было проанализировано свыше 220 правовых актов. Ввиду ограниченного объема статьи ссылки по тексту даются лишь на отдельные из них.

Подсчет функций осуществлялся согласно авторской методике сравнительного функционального анализа<sup>15</sup>, которая позволяет выявлять число постоянных функций органа власти или его подразделения в каждый момент времени; она не решает задачи по выявлению дублируемых и избыточных функций, а также не оценивает качество исполнения функций.

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

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

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

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

где:

$I_{pa}$  — индекс развития государственной службы в регионе  $a$ ,

$I$  — число показателей, характеризующих развитие госслужбы,

$X_{t,i}$  — значения показателя  $i$  за год  $t$ ,

$T$  — общее число лет, на которых проводится исследование.

На данном этапе мы проверяем гипотезу о том, что деятельность органов управления должна способствовать успешному развитию государственной службы. Сравнивая модель управления госслужбой, сложившуюся в субъекте РФ, с динамикой показателей, характеризующих развитие госслужбы, можно сделать вывод о том, какая

---

<sup>15</sup> Борщевский Г.А. Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 147–172.

из анализируемых моделей является оптимальной. Конечно, на развитие госслужбы оказывает влияние не только орган управления, но и многие внешние факторы, не учитываемые в исследовании, и кроме того, используемый набор показателей лишь обобщенно описывает развитие госслужбы субъекта РФ. Однако в отсутствие более подробных исследований полученные таким образом результаты могут оказаться полезными. Будущие исследования позволят углубить и детализировать выводы, полученные на данном этапе.

По замечанию Г.В. Атаманчука, показатели внутреннего развития органов власти сами по себе ничего не говорят о социальном смысле и эффективности институциональных преобразований, поэтому «необходимо их включение в систему целеполагания и включение в реально полученные объективные результаты в обществе от их функционирования»<sup>16</sup>. Для этого на следующем, четвертом, этапе исследования мы дополняем полученные ранее данные анализом статистических показателей, характеризующих направление социально-экономического развития (СЭР) субъектов РФ. К числу таких показателей относится численность населения, средняя продолжительность жизни, число занятых в экономике, средний уровень оплаты труда и среднедушевой размер валового регионального продукта (ВРП). Все эти показатели используются правительством РФ при расчете ежегодного рейтинга эффективности органов исполнительной власти в субъектах РФ. На основании значений показателей за каждый год рассчитывается *региональный индекс СЭР* по формуле (2):

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

где:

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

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

---

<sup>16</sup> Атаманчук Г.В. О содержании и форме государственной службы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. А.И. Турчинова. М.: РАГС, 2005. С. 80.



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

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

### ***Модели управления государственной службой субъектов РФ***

Органы управления государственной службой стали создаваться в субъектах РФ после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об основах государственной службы в РФ», предусматривавшего наличие таких органов, но не определявшего их статус и функции<sup>17</sup>. Республики решали эти вопросы в своих правовых актах, в результате чего сложились четыре варианта:

1. самостоятельный орган исполнительной власти (например, государственная комиссия в правительстве Ингушетии);
2. совещательный орган при главе субъекта РФ (совет по вопросам государственной службы при президенте в Адыгее, Дагестане, Карелии, Калмыкии, Карачаево-Черкесии (далее — КЧР), Кабардино-Балкарии (далее — КБР), Мордовии, Северной Осетии, Коми, Марий Эл, Удмуртии);
3. совещательный орган при главе правительства (совет по вопросам государственной службы при председателе правительства в Республике Тыва);
4. смешанная система (в Бурятии, Татарстане и Башкортостане созданы комитеты госслужбы и комиссии по делам государственных служащих).

После принятия действующего законодательства о гражданской службе в 2004 г. субъекты РФ пересмотрели свои правовые акты, что отразилось на структуре

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2003 г.)// КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7379/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/) (дата обращения: 24.08.2017).

управления госслужбой. В большинстве регионов с начала нулевых годов функционируют:

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

В Ингушетии, КБР, Коми, Тыве имеются комиссии по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров. В Республике Чувашия создана Комиссия по формированию молодежного кадрового резерва при главе республики. Во многих республиках работают консультативные органы для проведения аттестации (Калмыкия, Чувашия) и конкурсов (Чувашия, Тыва). Существуют также Советы при главах республик, решающих вопросы кадровой политики (Татарстан, Удмуртия). В Республике Башкортостан действует Кадровая комиссия при президенте<sup>18</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>18</sup> Указ Президента Республики Башкортостан от 29.05.2012 № УП-243 «О кадровой комиссии при Президенте Республики Башкортостан» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463502098> (дата обращения: 24.08.2017).

– Комиссию при президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (коллегиальный совещательный орган);

– Управление президента РФ по вопросам государственной службы и кадров (подразделение администрации президента РФ);

– Федеральные министерства труда и социальной защиты (департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции), финансов (департамент бюджетной политики в сфере государственного управления, судебной системы, государственной гражданской службы) и экономического развития (департамент государственного регулирования в экономике).

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

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



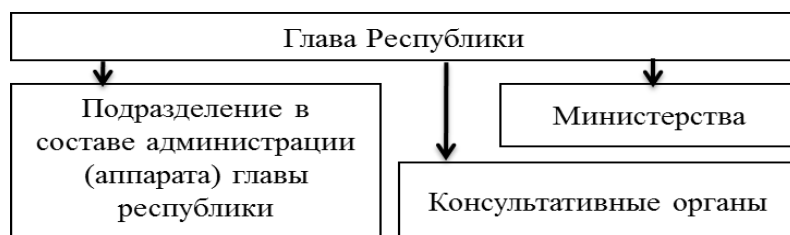
**Рисунок 1. Централизованная система управления государственной службой субъекта РФ<sup>19</sup>**

Примером субъекта РФ, где реализована такая модель, является Бурятия<sup>20</sup>.

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

<sup>19</sup> Источник: здесь и далее — составлено автором.

<sup>20</sup> Указ Президента Республики Бурятия от 19.11.2007 № 684 «Об утверждении Положения о Комитете государственной службы и кадровой политики Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/473812880> (дата обращения: 24.08.2017).



**Рисунок 2. Частично децентрализованная модель управления государственной службой**

Республики, в которых реализуется данная модель: Алтай, Башкортостан, КБР, КЧР, Карелия, Коми, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Хакасия, Чувашия.

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



**Рисунок 3. Децентрализованная модель управления государственной службой**

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

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

Выяснено, что число субъектов управления госслужбой в республиках варьируется от одного (Чечня)<sup>21</sup> до семи (Калмыкия, Удмуртия). Чаще всего данные

<sup>21</sup> Указ Главы Чеченской Республики от 21.05.2012 № 60 «Об Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/906803532> (дата обращения: 24.08.2017).

функции выполняет 3–4 органа. Подразделения администрации по управлению госслужбой имеются в каждой республике, коллегиальные органы — во всех, кроме Чечни, министерства участвуют в управлении госслужбой в 18 республиках из 22-х.

Можно предложить *универсальную классификацию функций органа по управлению государственной службой*. Все функции, на наш взгляд, целесообразно разделять на два блока — методико-правовые и организационные.

К числу правовых и методических функций относятся:

1. развитие законодательства о госслужбе и муниципальной службе;
2. методическая и консультативная помощь государственным органам;
3. анализ и прогнозирование кадровых потребностей;
4. совершенствование структуры государственных органов;
5. научно-исследовательское обеспечение развития госслужбы;
6. анализ практики применения законодательства о госслужбе;
7. разработка государственной кадровой политики;

К числу организационных функций относятся:

8. обеспечение исполнения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в части управления госслужбой;
9. координация и обеспечение единства системы государственной и муниципальной службы, взаимодействие с федеральными органами;
10. межгосударственное взаимодействие в сфере компетенции;
11. контроль и надзор в сфере компетенции;
12. координация с бюджетной и административной реформой;
13. централизованная реализация кадровых технологий на госслужбе;
14. реализация мер по противодействию коррупции.

Ввиду различий в методологии нормотворчества, в субъектах РФ применяются разные наименования сходных функций<sup>22</sup>.

В среднем органы управления госслужбой республики выполняют 133 функции (максимальное их число в Удмуртии — 370, минимальное — в Ингушетии и КБР — 28 и 29 функций соответственно). Каждое из ведомств по управлению госслужбой в отдельности выполняет в среднем по 33 функции.

---

<sup>22</sup> Антошина Н.М. Реализация в субъектах Российской Федерации законодательства о государственной службе // Государственная служба. 2014. № 4 (90). С. 38.

Максимальное число таких функций выявлено в органе управления госслужбой Чувашской Республики (309 функций).<sup>23</sup>

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

Содержательный анализ функций показывает, что республиканские органы управления госслужбой в меньшей степени, чем федеральные органы, ориентированы на повышение уровня эффективности функционирования государственной службы. Соответствующие функции есть у органов в Коми, Мордовии, Татарстане, Удмуртии. С другой стороны, региональные органы, в отличие от федеральных, координируют реформирование госслужбы с административной реформой (Бурятия, Удмуртия). Состав методико-правовых функций наиболее полно раскрыт у органов Мордовии<sup>24</sup>; в свою очередь, организационные функции подробнее всего представлены в Адыгее<sup>25</sup>. В КЧР, Марий Эл, Мордовии, Татарстане, Удмуртии уделено большое внимание взаимодействию госслужбы с муниципальной службой.

**Таблица 1. Система управления государственной службой в субъектах РФ<sup>26</sup>**

| Республика | Наименование органа управления государственной службой  | Тип | Количество функций |    |
|------------|---|-----|--------------------|----|
| Адыгея     | Управление по вопросам государственной службы, кадровой политики и противодействию коррупции Администрации Главы РА и Кабинета Министров РА | ПА  | 55                 | 80 |
|            | Министерство труда и социального развития РА  | ОГВ | 6                  |    |
|            | Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров   | КО  | 19                 |    |
| Алтай      | Управление административной работы и государственной  | ПА  | 19                 | 74 |

<sup>23</sup> Распоряжение Администрации Главы Чувашской Республики от 20.09.2013 № 326 «Положение об Управлении государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы Чувашской Республики» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW098;n=74408#0> (дата обращения: 24.08.2017).

<sup>24</sup> Указ Главы Республики Мордовия от 09.12.2013 № 312-УГ «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Администрации Главы Республики Мордовия» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460227271> (дата обращения: 24.08.2017).

<sup>25</sup> Указ Главы Республики Адыгея от 19.02.2014 № 18 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея в области противодействия коррупции» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460276437> (дата обращения: 24.08.2017).

<sup>26</sup> Источник: составлено автором на основании текстов положений о государственных органах субъектов РФ.

| Республика         | Наименование органа управления государственной службой  | Тип | Количество функций |     |
|--------------------|---|-----|--------------------|-----|
|                    | службы Единого аппарата Главы РА и Правительства РА   |     |                    |     |
|                    | Министерство труда, социального развития РА   | ОГВ | 41                 |     |
|                    | Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров   | КО  | 14                 |     |
| Башкортостан       | Управление по вопросам государственной службы и кадровой политике   | ПА  | 15                 | 79  |
|                    | Республиканская комиссия по вопросам муниципальной (государственной) службы   | КО  | 18                 |     |
|                    | Министерство труда и социальной защиты населения РБ   | ОГВ | 14                 |     |
|                    | Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров при Президенте РБ   | КО  | 11                 |     |
|                    | Кадровая комиссия при Президенте РБ   | КО  | 7                  |     |
|                    | Республиканский центр кадрового тестирования (подразделение БАГСУ)  | КО  | 14                 |     |
| Бурятия            | Комитет государственной службы, кадровой политики и административной реформы Администрации Главы РБ и Правительства РБ  | ПА  | 87                 | 111 |
|                    | Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров   | КО  | 24                 |     |
| Дагестан           | Управление Администрации Главы и Правительства РД по вопросам государственной службы, кадров и государственным наградам   | ПА  | 91                 | 119 |
|                    | Министерство труда и социального развития РБ  | ОГВ | 11                 |     |
|                    | Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров   | КО  | 17                 |     |
| Ингушетия          | Отдел по вопросам государственной и муниципальной службы Администрации Главы РИ   | ПА  | 3                  | 28  |
|                    | Комиссия при Главе РИ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров  | КО  | 25                 |     |
| Кабардино-Балкария | Управление по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции Администрации Главы КБР   | ПА  | 5                  | 29  |
|                    | Министерство труда, занятости и социальной защиты КБР   | ОГВ | 5                  |     |
|                    | Министерство финансов КБР   | ОГВ | 1                  |     |
|                    | Комиссия при Главе КБР по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров   | КО  | 18                 |     |
| Калмыкия           | Отдел государственной гражданской службы, кадровой и наградной работы Администрации Главы Республики Калмыкия   | ПА  | 10                 | 103 |
|                    | Министерство социального развития, труда и занятости РК   | ОГВ | 6                  |     |
|                    | Министерство финансов Республики Калмыкия   | ОГВ | 6                  |     |
|                    | Комиссия по формированию резерва управленческих кадров РК на руководящие должности в исполнительных органах государственной власти РК, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Главой РК   | КО  | 19                 |     |
|                    | Правительственная комиссия по формированию резерва управленческих кадров РК на должности руководителей государственных унитарных предприятий РК, государственных учреждений РК, подведомственных органам исполнительной власти РК, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Республики Калмыкия, и перспективных молодых специалистов | КО  | 12                 |     |
|                    | Калмыцкая региональная комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ  | КО  | 37                 |     |
|                    | Правительственная комиссия по проведению аттестации руководителей республиканских государственных унитарных   | КО  | 13                 |     |

| Республика          | Наименование органа управления государственной службой  | Тип | Количество функций |     |
|---------------------|---|-----|--------------------|-----|
|                     | предприятий   |     |                    |     |
| Карачаево-Черкессия | Управление Главы и Правительства КЧР по кадровой политике и вопросам государственной гражданской службы   | ПА  | 53                 | 71  |
|                     | Министерство труда и социального развития КЧР   | ОГВ | 3                  |     |
|                     | Комиссия Администрации Главы и Правительства КЧР по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов  | КО  | 3                  |     |
|                     | Комиссия при Главе КЧР по формированию и подготовке Сводного резерва управленческих кадров  | КО  | 12                 |     |
| Карелия             | Управление развития государственной службы, кадров и государственных наград Администрации Главы РК  | ПА  | 11                 | 38  |
|                     | Министерство здравоохранения и социального развития РК  | ОГВ | 15                 |     |
|                     | Комиссия при Главе РК по формированию и подготовке резерва управленческих кадров РК   | КО  | 6                  |     |
|                     | Комиссия по подготовке предложений Главе РК о согласовании кандидатур на должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в РК   | КО  | 3                  |     |
|                     | Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РК и урегулированию конфликта интересов, действующая в качестве комиссии государственного органа РК по управлению государственной гражданской службой РК в системе органов исполнительной власти РК | КО  | 3                  |     |
| Коми                | Управление государственной гражданской службы Республики Коми   | ПА  | 101                | 140 |
|                     | Министерство финансов Республики Коми   | ОГВ | 7                  |     |
|                     | Комиссия по формированию и подготовке резерва управленческих кадров   | КО  | 8                  |     |
|                     | Республиканская Комиссия по рассмотрению вопросов, возникающих при реализации законодательства о государственной гражданской службе и законодательстве Республики Коми о муниципальной службе   | КО  | 11                 |     |
|                     | Межведомственная комиссия по вопросам кадровой политики, трудовых отношений, охраны труда и занятости населения при Экономическом совете Республики Коми  | КО  | 13                 |     |
| Крым                | Главное управление кадровой политики и государственной службы Аппарата Совета министров РК  | ПА  | 12                 | 15  |
|                     | Кадровая комиссия РК  | КО  | 3                  |     |
| Марий Эл            | Управление государственной гражданской службы, кадровой работы и государственных наград Главы Республики Марий Эл   | ПА  | 118                | 208 |
|                     | Министерство финансов Республики Марий Эл   | ОГВ | 9                  |     |
|                     | Комиссия при Главе Республики Марий Эл по вопросам кадровой политики на государственной службе и резерва управленческих кадров  | КО  | 19                 |     |
|                     | Совет по кадровой политике при Президенте Республики Марий Эл   | КО  | 21                 |     |
|                     | Институт государственной службы и управления при Президенте Республики Марий Эл   | КО  | 7                  |     |
|                     | Комиссия по противодействию коррупционным проявлениям в Республике Марий Эл   | КО  | 34                 |     |
| Мордовия            | Управление государственной службы Администрации Главы РМ  | ПА  | 103                | 203 |
|                     | Министерство социальной защиты населения РМ   | ОГВ | 30                 |     |
|                     | Комиссия при Главе РМ по формированию и подготовке резерва управленческих кадров  | КО  | 28                 |     |



| Республика               | Наименование органа управления государственной службой  | Тип | Количество функций |     |
|--------------------------|---|-----|--------------------|-----|
|                          | Мордовская региональная комиссия по организации подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ   | КО  | 21                 |     |
|                          | Межведомственная комиссия по противодействию коррупции  | КО  | 21                 |     |
| Саха (Якутия)            | Департамент кадровой политики, государственной и муниципальной службы Администрации Главы РС(Я) и Правительства РС(Я)   | ПА  | 130                | 190 |
|                          | Министерство труда и социального развития РС(Я)   | ОГВ | 17                 |     |
|                          | Совет по вопросам кадровой политики при Президенте РС(Я)  | КО  | 39                 |     |
|                          | Республиканская комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих РС(Я) и урегулированию конфликта интересов                        | КО  | 4                  |     |
| Северная Осетия — Алания | Управление Главы РСАА по государственной гражданской службе и кадровой политике   | ПА  | 20                 | 84  |
|                          | Министерство труда и социального развития РСАА  | ОГВ | 10                 |     |
|                          | Координационная комиссия Главы РСАА по соблюдению требований к должностному поведению лиц, замещающих государственные должности РСАА, и урегулированию конфликта интересов      | КО  | 54                 |     |
| Татарстан                | Департамент государственной службы и кадров при Президенте РТ   | ПА  | 165                | 218 |
|                          | Министерство труда, занятости и социальной защиты РТ  | ОГВ | 14                 |     |
|                          | Совет по вопросам кадровой политики при Президенте РТ   | КО  | 34                 |     |
|                          | Комиссия Аппарата Кабинета Министров по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов                  | КО  | 5                  |     |
| Тыва                     | Департамент по вопросам государственной службы и кадрового резерва Администрации Главы РТ и Аппарата Правительства РТ   | ПА  | 19                 | 59  |
|                          | Министерство труда и социальной политики РТ   | ОГВ | 12                 |     |
|                          | Государственная конкурсная комиссия при Председателе Правительства  | КО  | 5                  |     |
|                          | Республиканская комиссия по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров РТ  | КО  | 23                 |     |
| Удмуртия                 | Управление государственной службы и взаимодействия с органами местного самоуправления Администрации Главы и Правительства УР  | ПА  | 276                | 370 |
|                          | Министерство социальной защиты населения УР   | ОГВ | 26                 |     |
|                          | Министерство труда и миграционной политики УР   | ОГВ | 32                 |     |
|                          | Министерство финансов УР  | ОГВ | 4                  |     |
|                          | Совет по кадровой политике при Главе УР   | КО  | 23                 |     |
|                          | Комиссия по вопросам государственной гражданской службы УР при Правительстве УР   | КО  | 5                  |     |
|                          | Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих УР и урегулированию конфликта интересов   | КО  | 4                  |     |
| Хакасия                  | Отдел государственной гражданской службы, кадров и государственных наград Аппарата Правительства РХ   | ПА  | 226                | 266 |
|                          | Министерство труда и социального развития РХ  | ОГВ | 5                  |     |
|                          | Комиссия при Главе РХ — Председателе Правительства РХ по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов | КО  | 6                  |     |
|                          | Комиссия при Главе РХ — Председателе Правительства РХ по вопросам кадровой политики на территории РХ  | КО  | 12                 |     |
|                          | Комиссия по формированию и подготовке резерва   | КО  | 17                 |     |

| Республика   | Наименование органа управления государственной службой  | Тип | Количество функций |     |
|--|---|-----|--------------------|-----|
|  |   |     |                    |     |
|  | управленческих кадров   |     |                    |     |
| Чечня  | Департамент государственной службы, кадров и наград Администрации Главы и Правительства ЧР  | ПА  | 99                 | 99  |
| Чувашия  | Управление государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы ЧР  | ПА  | 309                | 347 |
|  | Министерство здравоохранения и социального развития ЧР  | ОГВ | 9                  |     |
|  | Комиссия при Главе ЧР по формированию и подготовке резерва управленческих кадров ЧР   | КО  | 13                 |     |
|  | Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих ЧР, замещающих должности руководителей органов исполнительной власти ЧР, первых заместителей органов исполнительной власти ЧР, и урегулированию конфликта интересов | КО  | 16                 |     |
| Среднее количество исполняемых функций по управлению государственной службой |   |     | 33                 | 133 |
| Российская Федерация   | Управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров (165 функций)  | ПА  | 74                 | 221 |
|  | Министерство труда и социальной защиты РФ (29 функций)  | ОГВ |                    |     |
|  | Комиссия при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (27 функций)  | КО  |                    |     |

*Обозначения:* ПА — подразделение администрации главы и (или) правительства республики; ОГВ — государственный орган исполнительной власти субъекта РФ; КО — коллегиальный орган при главе и (или) председателе правительства республики.

Как видно из Таблицы 1, наблюдается разброс числа функций между органами управления госслужбой в республиках. В таблице учитывались только функции, связанные с управлением госслужбой. Вместе с тем, какого-либо закономерного соответствия между моделью управления госслужбой и числом функций не выявлено.

### ***Управление госслужбой и эффективность ее функционирования***

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

Численность государственных служащих в субъектах РФ существенно различается. Среди республик максимальная численность кадров госслужбы отмечена в 2015 г. в Татарстане и Башкортостане (более 6,5 тыс. чел. в каждом), при этом десятью годами ранее аналогичный показатель в Татарстане достигал 17 тыс., а в Башкортостане составлял менее 5 тыс. человек, то есть налицо противоположная динамика. Минимальная численность чиновников отмечена в Республике Алтай

(651 чел. в 2006 г. и 912 чел. в 2015 г.)<sup>27</sup>. Видно, что значения данного показателя варьируются в несколько раз, поэтому сравнивать их напрямую некорректно.

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

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

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

По гендерному составу среди государственных служащих преобладают женщины (в среднем их три четверти), доля мужчин-госслужащих несколько выше в северокавказских республиках и регионах севера.

Возраст госслужащих имеет тенденцию к снижению. Если в начале наблюдений он достигал в среднем 40 лет, то к 2015 г. снизился до 35 лет. Ниже всего средний возраст госслужащих в республиках Поволжья.

В республиках России большинство служащих имеет стаж около 10 лет, и этот показатель имеет тенденцию к увеличению. Правительство рассматривает длительное безупречное исполнение служебных обязанностей как преимущество для карьерного роста чиновников, однако вследствие регулярных сокращений и реорганизаций в

---

<sup>27</sup> Здесь и далее статистические данные приводятся по материалам официальной статистики. См., к примеру: Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2007–2016; Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2007–2016.

органах власти не удастся обеспечить существенное увеличение среднего стажа госслужащих.

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

Рассмотрим вопросы оплаты труда служащих. Как и с их численностью, здесь имеются диспропорции. Например, в 2015 г. средняя оплата труда чиновников в Якутии превышала 86,5 тыс. руб., а в Ингушетии не достигала 26 тыс. Также за десять лет покупательная способность денег существенно изменилась, и прямое сопоставление по данному показателю некорректно. Преодолеть данные ограничения позволяет преобразование стоимостных значений в процентные: рассчитана доля оплаты труда госслужащих от средней заработной платы по региону в каждый анализируемый год.

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

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

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

Соотнося эти результаты с предложенной классификацией моделей управления государственной службой в субъектах РФ, можно сделать вывод, что среди республик с *позитивной динамикой* индекса:

- к централизованной модели относится Бурятия (что составляет 100% субъектов РФ, входящих в данную группу),
- к частично децентрализованной модели относятся Алтай, Якутия и Чувашия (27%),
- к децентрализованной модели относятся Татарстан, Тыва, Чечня, Дагестан (44%).

Среди субъектов РФ с наиболее значительным *снижением индекса*:

- к частично децентрализованной модели управления госслужбой относятся Башкортостан, КБР, Карелия, Марий Эл, Алания и Хакасия (55%),
- к децентрализованной модели относятся Адыгея и Ингушетия (22%).

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

Кроме того, республики, органы управления госслужбой в которых имеют большее число функций (Чувашия, Татарстан, Якутия), относятся к группе с позитивной динамикой, а республики с малым количеством функций управления (Ингушетия, КБР, Карелия) — с негативной. Объем выборки не позволяет сделать на

этой основе уверенных суждений, но данная закономерность представляет интерес и должна быть дополнительно изучена.

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

Численность постоянного населения республик за десять лет незначительно (на 0,7%) сократилась. Депопуляция сильнее происходила в Коми (-13%), Карелии (-10%), Мордовии (-7%). Рост населения отмечен в Адыгее, Алтае, КЧР, Якутии, Татарстане, Тыве. Больше всего выросло население в Дагестане (на 12%) и Чечне (17%).

Число занятых в экономике сократилось в среднем по всем республикам (на 0,4%). Наиболее значительное сокращение наблюдалось в Марий Эл (-43%) и Карелии (-21%). Самый существенный прирост числа работников зафиксирован в Чечне (41%), Дагестане (18%), Ингушетии (14%), КЧР (11%).

Средняя продолжительность жизни выше всего в Ингушетии, КБР, КЧР, Дагестане, Алании; ниже — в Тыве, Алтае, Бурятии, Хакасии, Коми.

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

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

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

Общий анализ социально-экономической динамики республик представлен в ежегодных докладах Минэкономразвития России. Так, к числу регионов-лидеров по развитию инвестиционной среды относятся республики Татарстан, Якутия, Удмуртия, Мордовия. Легче всего получить разрешение на строительство в Чечне, а сроки технологического присоединения к электросетям меньше всего в Ингушетии, Калмыкии, Дагестане, КЧР. Государственно-частное партнерство наиболее развито в Татарстане. Лидерами по динамике экономического развития стали Дагестан, Татарстан, Ингушетия, КЧР, Чечня. С другой стороны, инвестиционный климат хуже всего в Дагестане, Карелии, Тыве, Алании, Адыгее, Марий Эл. Уровень безработицы выше всего в Тыве, Чечне и Ингушетии<sup>28</sup>.

В число лидеров по эффективности деятельности органов исполнительной власти среди республик входят Татарстан, Чечня, Башкортостан, Чувашия, Ингушетия и Якутия. Улучшили свое положение в рейтинге КЧР, Дагестан, Бурятия, Башкортостан, Марий Эл, Якутия и Чувашия. Напротив, ухудшились позиции Хакасии, Калмыкии, КБР, Карелии<sup>29</sup>. С учетом этих данных и собранных статистических показателей были рассчитаны наборы индексов СЭР по формуле (2).

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

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

### ***Тенденции и выводы***

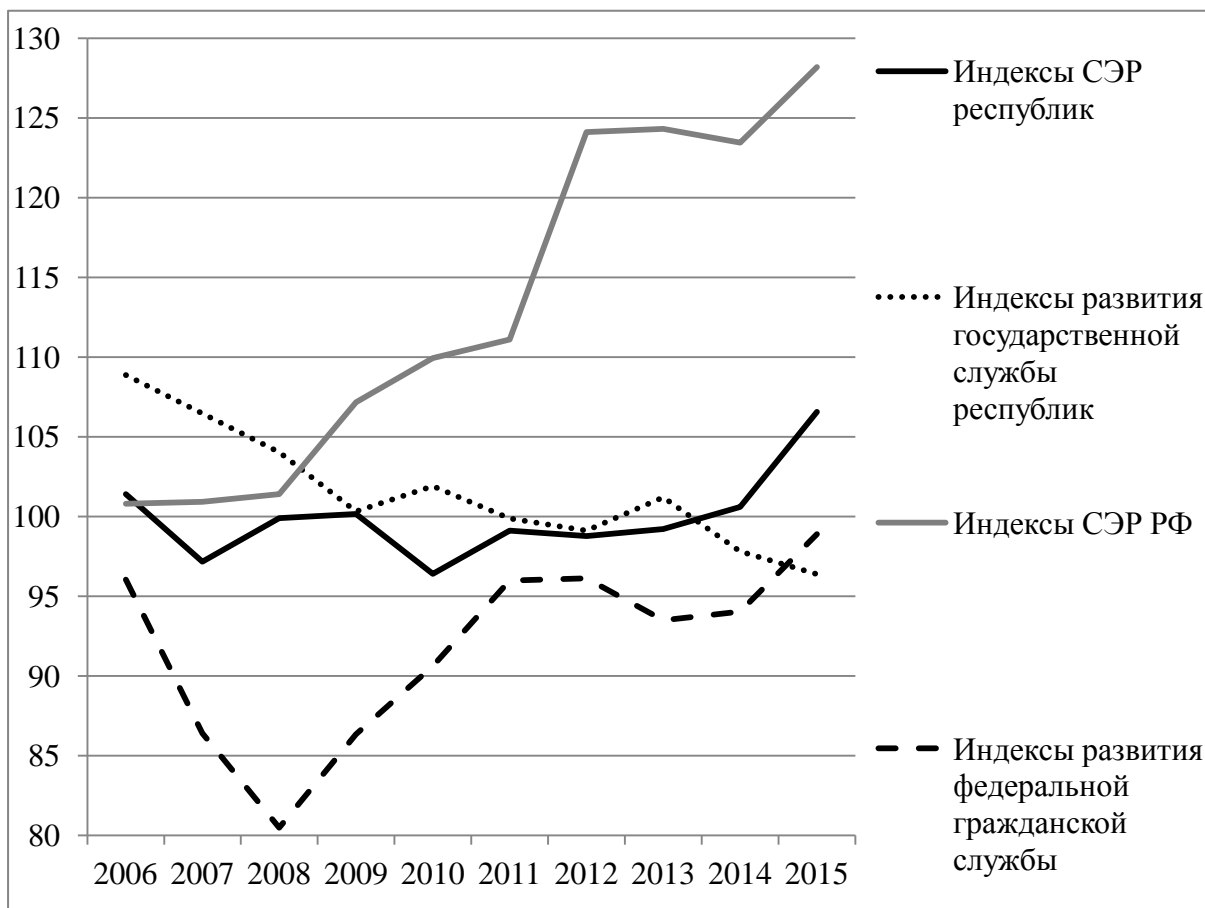
Представляет интерес наличие взаимосвязи в динамике индексов СЭР и развития государственной службы в анализируемых регионах. В обобщенном виде эти процессы отображены на Рисунке 4, где они представлены на фоне динамики

---

<sup>28</sup> Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности по итогам 2014 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. Сентябрь 2015. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91/doklad.pdf?MOD=AJPERES&CA> (дата обращения: 20.04.2017).

<sup>29</sup> Регионы оценили по эффективности социально-экономического развития // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. 11.11.2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczona/201411112> (дата обращения: 20.04.2017).

аналогичных индексов, полученных на уровне РФ в целом с применением аналогичных методов подсчета.



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

На Рисунке 4 видны следующие тенденции:

– индексы СЭР и развития госслужбы республик изменяются в близком диапазоне значений, но в противоречивой динамике (статистически значимая связь в динамике индексов отсутствует);

– динамика индексов СЭР и развития госслужбы на федеральном уровне в основном совпадает (обнаружена положительная корреляция, равная 65% при  $p=0,04$ );

– развитие госслужбы на федеральном и региональном уровне происходит несогласованно (статистически значимая связь в динамике индексов развития госслужбы РФ и республик отсутствует, однако обнаружена отрицательная корреляция (coef.= -87%;  $p=0,0027$ ) между индексами СЭР РФ и развития госслужбы республик).

Приведение аналогичных графиков для каждой республики затруднено объемом статьи, поэтому рассмотрим ключевые тенденции обобщенно.



**Таблица 2. Соотношения моделей управления государственной службой с динамикой индексов СЭР и развития государственной службы субъектов РФ<sup>30</sup>**

| Республика               | Модель управления государственной службой | Динамика индекса СЭР | Динамика индекса развития государственной службы | Коэффициент корреляции |
|--------------------------|---|----------------------|--|------------------------|
| Адыгея                   | децентрализованная                        | 12,32308             | -38,0275   | -0,79*** (0,0056)      |
| Алтай                    | частично децентрализованная               | 3,464232             | 7,493509   | 0,017 (0,96)           |
| Башкортостан             | частично децентрализованная               | -4,00614             | -33,3996   | 0,615** (0,058)        |
| Бурятия                  | централизованная                          | -4,74418             | 1,950944   | -0,5* (0,13)           |
| Дагестан                 | децентрализованная                        | 24,20902             | 9,073089   | 0,32 (0,35)            |
| Ингушетия                | децентрализованная                        | 28,96948             | -36,3802   | -0,78*** (0,0074)      |
| Кабардино-Балкария       | частично децентрализованная               | -1,07918             | -31,1691   | 0,32 (0,36)            |
| Калмыкия                 | децентрализованная                        | 1,09974              | -5,4983  | -0,26 (0,459)          |
| Карачаево-Черкессия      | частично децентрализованная               | 13,17788             | -0,0513  | -0,15 (0,66)           |
| Карелия                  | частично децентрализованная               | -11,4297             | -40,7798   | 0,9286*** (0,0001)     |
| Коми                     | частично децентрализованная               | -1,505               | -19,4194   | 0,3776 (0,28)          |
| Крым                     | децентрализованная                        | Н.д.                 | Н.д.   | -                      |
| Марий Эл                 | частично децентрализованная               | -3,97577             | -75,7097   | -0,01 (0,95)           |
| Мордовия                 | децентрализованная                        | -11,2828             | -15,4915   | 0,53* (0,11)           |
| Саха (Якутия)            | частично децентрализованная               | 7,600807             | 36,92357   | 0,51* (0,13)           |
| Северная Осетия — Алания | частично децентрализованная               | 14,3384              | -24,378  | -0,72** (0,017)        |
| Татарстан                | децентрализованная                        | 3,892218             | 37,70993   | -0,89 (0,805)          |
| Тыва                     | децентрализованная                        | 9,575517             | 3,107197   | -0,05 (0,888)          |
| Удмуртия                 | децентрализованная                        | 0,337801             | -13,3503   | 0,309 (0,38)           |
| Хакасия                  | частично децентрализованная               | 4,609687             | -32,2246   | 0,215 (0,549)          |
| Чечня                    | децентрализованная                        | 24,62944             | 3,823098   | 0,269 (0,45)           |
| Чувашия                  | частично децентрализованная               | -1,76037             | 3,481388   | 0,1078 (0,77)          |
| Среднее по республикам   |   | 5,164007             | -12,4913   | -0,38 (0,27)           |
| Российская Федерация     | децентрализованная                        | 27,39465             | 2,862386   | 0,65** (0,04)          |

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

Из Таблицы 2 следует, что в субъектах РФ с *децентрализованной моделью* управления государственной службой преобладали следующие ситуации:

1. *Оба индекса одновременно возрастали* (Дагестан, Татарстан, Тыва, Чечня, или 44% данной группы). Данная ситуация может рассматриваться как *оптимальная*, так как она соответствует базовой гипотезе о предназначении государственного

<sup>30</sup> Источник: составлено автором по итогам собственного исследования; динамика индексов СЭР и развития государственной службы отражает прирост значений индексов, рассчитанных по формулам (1) и (2), в последний анализируемый год по отношению к базовому (первому) году, выраженный в процентах.

аппарата, состоящем в содействии социально-экономическому развитию управляемой территории.

Подобная ситуация наблюдалась также на уровне Российской Федерации в целом при наличии статистически значимой положительной корреляции. Это можно рассматривать как позитивный процесс.

2. *Индекс СЭР возрас*тал на фоне снижения индекса развития госслужбы (Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Удмуртия, или 44% данной группы). В данной ситуации наблюдаются наиболее сильные статистические связи между индексами (Адыгея, Ингушетия), которые носят отрицательный характер. Такая ситуация представляется *менее предпочтительной*, так как рост СЭР происходит на фоне стагнации и кризиса в аппарате управления. К сожалению, именно *данной ситуации соответствует большинство анализируемых республик РФ*, что видно из строки «среднее» в Таблице 2.

3. В Мордовии (1 регион, или 12% данной группы) *снижались значения обоих индексов*. Такая ситуация рассматривается как *самая негативная*, потому что снижение происходит как в развитии региона, так и в системе госслужбы. Наличие корреляции указывает на статистически значимую связь между данными процессами, но не говорит о причине этого, которая должна быть дополнительно изучена.

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

1. одновременного роста индексов лишь в двух случаях (Алтай и Якутия, или 18% данной группы);

2. роста СЭР на фоне спада индекса госслужбы (КЧР, Алаания, Хакасия, или 27% данной группы);

3. одновременного спада обоих индексов отмечен в Башкортостане, КБР, Карелии, Коми, Марий Эл (45% группы). Именно в данной ситуации отмечены самые устойчивые статистические связи;

4. снижения индекса СЭР на фоне роста индекса госслужбы (отмечено в Чувашии, 10% группы).

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

В регионе с централизованной моделью — Бурятии — имеет место снижение индекса СЭР на фоне роста индекса госслужбы. Иными словами, внутренние показатели в госаппарате там улучшаются в условиях спада социально-экономических показателей.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что существование децентрализованной системы управления государственной службой на региональном уровне, как минимум, не приводит к существенным негативным последствиям, а в значительной доле случаев сопровождается позитивными изменениями в системе госслужбы на фоне поступательного роста региональных индексов СЭР. Данная модель применяется на федеральном уровне (так как часть органов управления федеральной гражданской службой подведомственна Президенту, а часть правительству РФ), где проявляет себя хорошо, что видно на Рисунке 4 и в Таблице 2. На наш взгляд, подобная модель хорошо себя зарекомендовала и может быть предложена в качестве ориентира для совершенствования моделей управления госслужбой субъектов РФ, в которых она еще не применяется.

Регионы, реализующие в настоящее время децентрализованную модель, имеют между собой значительные различия. Например, в Татарстане наблюдается умеренный экономический рост при быстром приросте индекса развития госслужбы, в то время как в Чечне происходит обратная ситуация. Вместе с тем, эти регионы (за исключением, пожалуй, Мордовии), находятся в ряду динамично развивающихся, что особенно видно в последние годы на примере северокавказских республик Чечни, Дагестана и Ингушетии.

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

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

#### **Список литературы:**

1. Распоряжение Администрации Главы Чувашской Республики от 20.09.2013 № 326 «Положение об Управлении государственной гражданской службы, кадровой политики и государственных наград Администрации Главы Чувашской Республики» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/regbas/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW098;n=74408#0> (дата обращения: 24.08.2017).
2. Указ Главы Республики Адыгея от 19.02.2014 № 18 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Администрации Главы Республики Адыгея и Кабинета Министров Республики Адыгея в области противодействия коррупции» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460276437> (дата обращения: 24.08.2017).
3. Указ Главы Республики Мордовия от 09.12.2013 № 312-УГ «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы Администрации Главы Республики Мордовия» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460227271> (дата обращения: 24.08.2017).
4. Указ Главы Чеченской Республики от 21.05.2012 № 60 «Об Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/906803532> (дата обращения: 24.08.2017).
5. Указ Президента Республики Башкортостан от 29.05.2012 № УП-243 «О кадровой комиссии при Президенте Республики Башкортостан» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463502098> (дата обращения: 24.08.2017).

6. Указ Президента Республики Бурятия от 19.11.2007 № 684 «Об утверждении Положения о Комитете государственной службы и кадровой политики Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия» // Консорциум Кодекс [Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/473812880> (дата обращения: 24.08.2017).
7. Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1336 «О федеральной программе “Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы)”» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=255850#0> (дата обращения: 24.08.2017).
8. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 годы)”» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_85601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85601/) (дата обращения: 24.08.2017).
9. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2003 г.) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7379/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7379/) (дата обращения: 24.08.2017).
10. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 24.08.2017).
11. Антошина Н.М. Реализация в субъектах Российской Федерации законодательства о государственной службе // Государственная служба. 2014. № 4 (90). С. 36–38.
12. Атаманчук Г.В. О содержании и форме государственной службы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. А.И. Турчинова. М.: РАГС, 2005. С. 80–89.
13. Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н. Создание органа по управлению государственной службой, как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 7–28.
14. Баснак Д.В. Создание системы управления Российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 4–26.

15. *Борщевский Г.А.* Применение количественных методов для исследования процессов реформирования государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 2. С. 147–172.
16. *Кушлин В.И., Устенко В.С.* Реформирование государственной службы как фактор управления социально-экономическим развитием (опыт развитых стран) // Современные технологии управления. 2015. № 5 (53). С. 42–47.
17. *Мамичев Н.Г.* Социальные механизмы управления государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации: дис... канд. соц. наук. М., 2011.
18. *Марченко И.* О системе управления государственной службой // Государственная служба. 2005. № 3 (35). С. 34–39.
19. *Нечипоренко В.С.* Теория и организация государственной службы: курс лекций. М.: РАГС, 2008.
20. *Никитина А.Ю.* Моделирование системы управления государственной службой Российской Федерации: дис... канд. соц. наук. М., 2009.
21. *Овчаренко Р.К.* Становление системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ // Власть. 2012. № 1. С. 45–48.
22. Оценка эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности по итогам 2014 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. Сентябрь 2015. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/00b18a39-7c48-4f5c-a5c8-01aea75d1e91/doklad.pdf?MOD=AJPERES&CA> (дата обращения: 20.04.2017).
23. Регионы оценили по эффективности социально-экономического развития // Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. 11.11.2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczzone/201411112> (дата обращения: 20.04.2017).
24. Регионы России. Социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2007–2016.
25. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2007–2016.
26. *Турчинов А.И.* Субъект управления государственной службой России: проблемы формирования // Государственная служба. 2004. № 1 (27). С. 14–19.
27. *Черепанов В.В.* Основы государственной службы и кадровой политики. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити, 2014.

28. *Barabashev A.G., Klimenko A.V.* Russian Government Changes and Performance // Chinese Political Science Review. 2017. Vol. 2. No 1. P. 22–39.
29. *Elling R., Thompson L.* Human Resource Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for Civil Service Reform // Review of Public Personnel Administration. 2006. Vol. 4. No 26. P. 302–334.
30. *Fernandez S., Resh W.G., Moldogaziev T., Oberfield Z.W.* Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Issue 3. P. 382–394.
31. *Legreid P., Wise L.R.* Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility and Representativeness // The Civil Service in the 21<sup>st</sup> Century. Comparative Perspectives. Houndmills: Palgrave Macnillan, 2007. P. 169–182.
32. *Lodge G.* The Civil Service Reform Plan One Year On, and the International Evidence // The Political Quarterly. 2014. Vol. 85. No 1. P. 81–83.
33. *Su T.* Civil Service Reform in Taiwan // Public Administration in East Asia. New York: CRC Press, 2010. P. 609–626.
34. *Tatham M., Bauer M.W.* The State, the Economy, and the Regions: Theories of Preference Formation in Times of Crisis // Journal of Public Administration Research and Theory. 2016. Vol. 26. No 4. P. 631–646.

*Borshchevskiy G.A.*

## **In Search of the Optimal Model of Civil Service Management (The Russian Regions Experience)**

*George A. Borshchevskiy* —Ph.D., Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation.

Email: [ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru](mailto:ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru)

### **Annotation**

The purpose of the article is to determine to what extent the existing management systems of the regional civil service in Russia contribute to an increase of its efficiency. One of the main tasks of public administration is the provision of social and economic development (SED), and the civil service is the tool for this task. The methodology of the research is based on the analytical model proposed by the author for studying the civil service management in the republics of Russia using the statistical base compiled by the author and calculations of special indices. We assess the effectiveness of the civil service on the basis of the dynamics of its internal development and the indicators of the SED of the subjects of the Russian Federation.

We found out that the number of subjects of management does not have a significant impact on the dynamics of civil service development. The indices of the SED and the development of the civil service of the republics are changing in a mutually contradictory fashion, and the development of the civil service at the federal and regional levels is not coordinated. We theorize that the existing system of civil service management, in which its governing bodies are administered by both the head of the region and by the regional government, is accompanied in a significant proportion of cases by positive changes in the civil service system against the backdrop of the steady growth of the SED indices. In contrast, the regions where the civil service management is fully concentrated in the hands of the head of the republic, the situation is opposite. Thus, the civil service management system is closely related to the organization of political power.

We examined the management system against the backdrop of the dynamics of quantitative indicators of the civil service development and the dynamics of the region's SED. For the first time we systematized the management bodies of the civil service of the republics within the Russian Federation and compared their functions. Increasing the efficiency of the civil service is an urgent task for all regions and for the country as a whole, therefore, increasing the scientific knowledge of the factors influencing the functioning and management of this institution has not only theoretical but also wide practical application.

### **Keywords**

Civil service, social and economic development (SED), the Russian Federation, index, efficiency.