

ПРОЦЕССЫ ИНТЕГРАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ЕЁ РЕФОРМИРОВАНИЕ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Г.А. Борщевский

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84.

В статье проведён анализ процессов развития государственной службы в России, Белоруссии и Казахстане с целью определить, в какой из стран эти процессы идут успешнее и что этому способствует. Актуальность статьи обусловлена тем, что при планировании управленческих реформ уделяется недостаточно внимания практике государственного управления в постсоветских странах. Это представляется неверным ввиду их территориальной, исторической и ментальной близости к России, сходному кругу проблем и сопоставимости уровней экономического развития.

В ходе исследования изучены правовые основы государственной службы анализируемых стран и выявлены пределы их сопоставимости. Проверена гипотеза о наличии связей между динамикой развития национальных систем государственной службы и трендами социально-экономического развития каждой из анализируемых стран. Указанные тенденции определены с использованием факторного анализа и метода главных компонент на временном горизонте с 2000 по 2014 гг.

Сравнительный уровень эффективности реформирования государственной службы предложено оценивать через сочетание двух параметров: 1) возрастание значений индексов внутреннего развития государственной службы и индексов социально-экономического развития государства, 2) наличие тесной статистической связи между обоими индексами. Сделан вывод о том, что оптимальное сочетание обоих оцениваемых параметров наблюдается в Казахстане.

Выявлены «точки роста» казахстанской модели государственной службы, в качестве которых видятся: наличие органа, осуществляющего централизованное управление государственной службой; применение программно-целевых методов; институционализация этического регулирования государственной службы и проведение кадровой политики в рамках всей системы управления.

Доказано, что в реформировании государственной службы на евразийском пространстве имеются общие тенденции, и это способствует углублению интеграционных процессов. Полученные результаты указывают на целесообразность более внимательного изучения опыта реформирования государственной службы в странах евразийского пространства в целях использования передового опыта этих государств, приемлемого для нашей страны.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, кадры, органы государственного управления, интеграция, евразийское пространство.

К настоящему времени в результате активной внешней политики Российской Федерации удалось выстроить систему жизнеспособных экономических, политических и военных альянсов на евразийском пространстве. Данная система не в последнюю очередь способствует успешному преодолению санкций и повышению стабильности нашей страны. Партнёры России заинтересованы в укреплении сотрудничества с ней, так как это создаёт альтернативу однополярному миру и формирует новый баланс сил.

Не секрет, что наиболее динамично евразийское сотрудничество развивается на постсоветском пространстве, в первую очередь, между Россией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан (далее также РФ, РБ и РК). Названные страны движутся по пути интеграции в единый политико-экономический блок. Ещё в 2000 г. образовано Союзное государство России и Белоруссии. В 2001 г. Россия, Казахстан и Беларусь, наряду с Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном, объединились в Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). В 2010 г. создан Таможенный союз (ТС) в составе России, Казахстана и Белоруссии, к которому с 2014 г. присоединилась Армения, а с 2015 г. – Киргизия. В конце 2011 г. создан наднациональный орган трёх стран — Евразийская экономическая комиссия. В 2012 г. вступил в силу договор о Едином экономическом пространстве (ЕЭП). Наконец, с 2015 г. начали действовать Евразийский экономический союз и Зона свободной торговли.

Россия, Белоруссия и Казахстан выступают основными носителями интеграционного потенциала, будучи наиболее развитыми и экономически самостоятельными государствами региона, которые, в отличие от других бывших советских республик, не спешат войти в орбиту центров силы, будь то западных или азиатских. Названные страны укрепляют производственно-технические и торговые связи, унаследованные от СССР.

На фоне кризисных явлений в мире описанный интеграционный потенциал только усиливается. Вместе с тем, основное внимание экспертов привлекают финансово-экономические и внешнеполитические аспекты сотрудничества, в то время как возможности интеграции в иных областях остаются, на наш взгляд, мало исследованными.

Административная сфера представляет собой важный элемент, обеспечивающий эффективность современного государства. Функционирование института государственной службы как центрального звена в подготовке и исполнении государственных решений – это немаловажный фактор достижения целей государственной политики. В настоящее время подготавливается новый этап реформирования отечественной системы государственной службы. Разрабатывается соответствующий программно-целевой инструментарий, намечено очередное (второе за

последние пять лет) массовое сокращение численности государственных служащих.

Эксперты формулируют вектор реформы, традиционно ориентируясь на опыт передовых стран Запада, при этом уделяя недостаточное внимание практике государственного управления в близких нам странах, в частности, в Белоруссии и Казахстане. Между тем, опыт этих стран чрезвычайно важен ввиду их территориальной, исторической и ментальной близости к России, сходному кругу проблем и сопоставимому уровню экономического развития. Указанные страны имеют сходные системы законодательства, а также доступные для исследования русскоязычные правовые и статистические ресурсы, что открывает широкие возможности для сопоставительных исследований.

В настоящей работе предпринят анализ процессов развития государственной службы в России, Белоруссии и Казахстане с целью определить, в какой из стран эти процессы идут успешнее и что этому способствует. Ответ на эти вопросы позволит планировать реформирование государственной службы с опорой на лучшую практику стран евразийского пространства.

Теоретические предпосылки исследования

В последние годы в мире наблюдается кризис идей, связанных с теоретическим осмыслением проблем государственного управления. Начиная с 1970-х гг., приоритеты реформ в данной сфере задавала концепция, известная как «новое государственное управление». Её центральными элементами были сближение параметров управления в государственном и в коммерческом секторах, ориентация на оказание услуг и внедрение количественно измеримых показателей эффективности.

В русле данной концепции был реализован ряд радикальных менеджеристских реформ в англосаксонских странах, а впоследствии и в государствах «новой Европы». Как указывают Барабашев и Штраусман, в России эти реформы проводились без учёта особенностей национальной административной модели и в целом носили характер поверхностных заимствований [8, с. 380].

Эксперты (в частности, Л.В. Сморгун) констатируют, что концепция «нового государственного управления» лишь предлагает набор технологий, не будучи целостной идеологией развития государственного аппарата [5, с. 10]. Реализация этой концепции может быть успешной лишь в случае опоры на ценностный базис конкретной страны и органичного встраивания в функционирующую систему государственного управления.

Ряд авторов указывают на потенциал концепции Governance, или Good Governance (хорошее государственное управление). Б.Г. Питерс связывает данную концепцию с определёнными политическими ценностями (сотрудничество граждан и власти, верховенство права, подот-

чётность власти обществу и др.), в соответствии с которыми должно осуществляться современное государственное управление [16, с. 18–20]. Эти ценности значимы, но сами по себе они не являются инструментами для построения эффективного государственного управления. В политических реалиях переходных обществ, существующих на постсоветском пространстве, данная концепция выглядит абстрактной и труднодостижимой.

Таким образом, современная управленческая наука не имеет магистральной теории реформирования государственного аппарата, и на практике правительства ориентируются, главным образом, на уже известный опыт.

Накопленный опыт каждой страны нуждается в обобщении и критическом изучении. Однако среди работ, посвященных реформированию государственной службы, преобладают исследования, основанные на материалах какого-либо одного ведомства, причём на временном горизонте, не превышающем 3–5 лет. Проведению более широкого анализа препятствуют следующие факторы:

1) проблема методологии (трудность разработки корректной методики ввиду неявной связи между деятельностью органа управления и получаемым общественно-экономическим эффектом);

2) проблема информационной базы (ограниченность и/или несопоставимость данных).

Для получения более универсальных результатов необходимо учитывать, что изменения в системе государственного управления происходят медленно, и эффект от реформирования зачастую виден лишь спустя годы [17, с. 210].

Хотя оценка реформирования государственной службы не является разработанным научным направлением, международная практика даёт возможность выделить ряд аспектов, методологически важных для исследования данного вопроса.

– Принципиальная возможность сравнения эффективности систем управления в межстрановом и межотраслевом разрезе [9].

– Целесообразность измерения эффективности государственного аппарата с использованием показателей внутренней результативности и внешнего социально-экономического эффекта [15].

– Фокус на построении количественных моделей эффективности, основанных на эмпирических данных [10].

Операционализация понятия эффективности применительно к реформированию государственной службы затруднена необходимостью соотнесения результатов деятельности органов управления с неоднозначным общественным эффектом. Если в коммерческом секторе эффективность измеряется полученной прибылью, то в государственном управлении, по справедливому утверждению О.В. Гаман-Голутвиной, подобный универсальный показатель отсутствует, и ре-

зультативность трудно поддаётся измерению [4, с. 118]. Свои ограничения накладывает эффект запаздывания результата от управленческих воздействий, проблема валидности используемых количественных показателей и моделей оценки. Ряд экспертов (И.В. Быков, М.Г. Решетников) полагают целесообразным измерять эффективность управления уровнем общественной удовлетворённости. Однако справедливо и то, что результаты таких опросов в значительной степени субъективны.

В любом случае, эффективность государственного управления и государственной службы не является чисто экономической категорией и при её оценке важно учитывать показатели общественного развития. Функция современного государственного аппарата состоит в обеспечении согласованного взаимодействия общественных институтов и повышении качества жизни граждан [14, с. 81–82]. Данные предпосылки учтены в настоящем исследовании.

Методология исследования

Методика оценки динамики развития систем государственной службы в изучаемых странах строится на сборе и анализе количественных данных, характеризующих этот процесс. Для повышения объективности результатов не используются показатели, полученные опросным путём, в частности, известные международные индексы GRICS Всемирного банка.

Эмпирическую базу исследования образуют данные официальных статистических наблюдений анализируемых стран и международных организаций. Необходимость подбора единых по содержанию показателей в разных системах национальной статистики требует единства используемой терминологии. Эта задача решается на первом этапе исследования.

Исходя из авторской гипотезы, процессы должны быть рассмотрены в динамике, поэтому данные собраны за относительно продолжительный промежуток времени с 2000 по 2014 г.

Используются две группы показателей. Показатели первой группы характеризуют внутреннюю результативность государственной службы. В качестве таковых используются следующие показатели:

– общая численность государственных служащих в стране, в понимании государственных служащих, общем для всех трёх стран (тыс. человек);

– средний возраст государственных служащих (лет);

– средний стаж лиц, замещающих должности государственной службы (лет);

– доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих (%).

Значения показателей определяются для каждой страны в каждом анализируемом году. Указанные показатели характеризуют внутренние процессы в кадровом составе государственной службы. Их целенаправленное изменение

■ Мировая политика

составляет предмет кадровой политики и управления государственной службой.

Уменьшение общей численности аппарата и снижение среднего возраста государственных служащих рассматривается как положительная тенденция. Для остальных показателей положительно оценивается их рост.

Ясно, что четырьмя социально-демографическими показателями многоаспектное функционирование государственной службы не исчерпывается. Однако требование полноты и сопоставимости данных обуславливает выбор лишь наиболее распространённых показателей, данные о которых присутствуют для всех стран за все анализируемые годы. Привлечение в дальнейшем более широкого спектра показателей будет способствовать получению более точных и специфичных результатов. На данном этапе речь идёт об апробации принципиальной возможности комплексных межстрановых сопоставлений, примеры которых ранее отсутствовали в отечественных источниках.

Вторая группа показателей характеризует внешний социально-экономический эффект от деятельности системы государственного управления. Здесь также использованы лишь обобщающие показатели:

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

При подборе перечисленных показателей учитывались те же принципы и ограничения, что и для показателей первой группы. Динамика данных показателей, на наш взгляд, характеризует общий тренд социально-экономического развития страны.

Динамика численности населения указывает на результативность демографической и миграционной политики государства, развитие здравоохранения, наличие или отсутствие вооружённых конфликтов.

Динамика численности занятых характеризует состояние национальной экономики и политику государства в сфере занятости.

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

Сбор показателей первой и второй группы завершается построением индексов по каждой группе с применением метода главных компонент. Данный метод позволяет 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.

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 показателей рассчитывается среднеквадратическое отклонение.

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 даёт ответа на этот вопрос, а применение регрессионно-корреляционного анализа затруднено ограниченностью объёма выборки.

Вместе с тем, полученные результаты характеризуют наличие связей между динамикой развития национальных систем государственной службы и трендами социально-экономического развития каждой из анализируемых стран.

Третья задача исследования, напомним, состоит в выявлении «точек роста». В рамках настоящей работы национальная модель, в которой будут наблюдаться, во-первых, возрастание значений обоих индексов и, во-вторых, более тесная, чем в других странах, статистическая связь между индексами, будет считаться наиболее эффективной. Сделать такой вывод позволит сопоставление повышательной динамики значений показателей внутренней результативности и внешнего социально-экономического эффекта.

По итогам визуализации результатов будут сформулированы предположения о факторах, способствовавших большей эффективности одной национальной модели государственной службы по сравнению с другими и о возможности экстраполяции этой практики на системы других стран.

Сопоставление систем государственной службы России, Белоруссии и Казахстана

Цель настоящего раздела состоит в сравнении правовых рамок государственной службы в России, Белоруссии и Казахстане. Сначала остановимся на различиях, потом определим сходства и сделаем вывод о принципиальной возможности соотнесения национальных моделей государственной службы.

Корни государственной службы во всех постсоветских странах восходят к общей модели, существовавшей в СССР. Со времени обретения независимости каждое государство строит собственную модель, и к настоящему времени между ними имеются существенные различия. Одни страны пошли по пути широких заимствований западного опыта, другие придерживались более консервативного подхода к проведению управленческих реформ.

Действующий в России подход к пониманию государственной службы сложился к середине 2000-х гг. В соответствии с ним, под государственной службой понимается деятельность

по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные (политические) должности [1]. Последние (должности депутатов, министров, судей) не относятся к государственной службе.

Круг государственных служащих ограничен штатными работниками органов власти, должности которых внесены в особый реестр. Работники бюджетных учреждений (врачи, учителя) не относятся к государственным служащим. Функции государственных служащих сведены к обеспечению исполнения (не к исполнению!) государственных полномочий. В этом видится одна из причин той безответственности, в которой общество часто обвиняет чиновников.

Выделяются несколько видов государственной службы: гражданская, военная и иных видов. Гражданская служба может быть федеральной и региональной. Гражданская служба субъектов РФ регулируется федеральным и региональным законодательством. Кроме того, предусмотрена служба в органах местного самоуправления – муниципальная служба. Принципы её регулирования похожи на гражданскую службу, но при этом муниципальная служба не является государственной, а составляет особый вид службы.

Таким образом, Россия как федеративное государство имеет сложную многоуровневую систему государственной службы, правовое регулирование которой существенно отличается от иных видов трудовой деятельности.

В *Казахстане* республиканский закон 1999 г. определил государственную службу как деятельность, связанную с осуществлением должностных полномочий, не обязательно предполагающих властный характер.

Казахстан – унитарное государство, поэтому государственная служба регулируется только на общегосударственном уровне. Должности государственной службы подразделяются в зависимости от подчиненности государственного органа, начиная от органов в ведении Президента РК, а также региональных органов (акиматы) и кончая органами управления населённых пунктов (маслихаты) [2]. Должности государственной службы, кроме того, разделены на политические и административные. С 2011 г. административные должности подразделяются на руководящие и исполнительские.

Кроме того, в *Казахстане* существуют специальная служба (депутаты, судьи) и гражданская служба (учителя, врачи). На эти должности не распространяется действие законодательства о государственной службе.

Таким образом, границы государственной службы в *Казахстане* шире, чем в *России*. Законодательство о государственной службе распространяется на весь аппарат управления, за исключением должностей специальной службы.

В *Республике Беларусь* законом 2003 г. установлено, что государственная служба предусмотрена в органах законодательной, исполнительной, судебной власти, в органах,

обеспечивающих деятельность Президента, в органах контроля, организации выборов, в министерствах и ведомствах, их территориальных органах, органах местного управления, в прокуратуре, таможене, нотариате и в дипломатическом корпусе [3].

Государственные служащие по объёму полномочий классифицируются на должностных лиц, административных, функциональных и обслуживающих работников. Отдельно выделяется понятие «руководящие кадры», унаследованное от советской модели государственной службы. Для данной категории существует особый правовой режим, установленный указом президента «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» от 2004 г.

Законодательство *Белоруссии* о государственной службе носит фрагментарный характер. Каждый вид службы регулируется отдельным законом, что вызывает критику со стороны ряда экспертов [7, с. 11–14].

Несмотря на выявленные различия, общая история и сходные проблемы развития обуславливают значительное сходство в практике и механизмах государственного управления анализируемых стран. Это сходство проявляет себя вне зависимости от различий в теоретических подходах, которых придерживаются инициаторы реформ. Как указывает Кочегура, любые попытки насадить в постсоветских странах элементы «нового государственного управления» или концепции Governance реализуются лишь в той мере, в которой они не противоречат существующим традициям государственной службы [12].

В таблице 1 представлены результаты сопоставления национальных моделей государственной службы по ряду общих оснований.

Видно, что различия между анализируемыми системами проявляются, главным образом, в определении границ государственной службы. В *России* практикуется более узкое, чем в *Казахстане* и *Беларуси*, понимание государственной службы. В отличие от *России*, в *РБ* и *РК* вследствие их государственного устройства региональная и муниципальная служба рассматриваются как часть государственной службы.

Наряду с этими различиями, во всех странах государственная служба понимается в основном как синоним гражданской службы, а военная и правоохранительная служба регулируется отдельными законами. Во всех странах выработался совпадающий набор кадровых инструментов и технологий.

Таким образом, сопоставление процессов, происходящих в национальных системах государственной службы возможно, но с определёнными ограничениями.

Для того, чтобы анализировать круг работников, сходный по составу и функциям, в *Белоруссии* и *Казахстане* следует выявить количественные характеристики аппарата государственной службы в понимании их национальных

Сравнение моделей государственной службы России, Белоруссии и Казахстана

Параметр сравнения	Россия	Белоруссия	Казахстан
Определение государственной службы	профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий РФ, субъектов РФ; государственных органов РФ и субъектов РФ; лиц, замещающих государственные должности	профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и/или обеспечения выполнения функций государственных органов	деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти
Круг государственных служащих	Штатные работники аппаратов органов законодательной, исполнительной и судебной власти РФ и субъектов РФ, иных государственных органов (кроме военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания)	Руководители и штатные работники государственных органов управления республики, их территориальных подразделений, органов управления областей, районов, населённых пунктов	Руководители и штатные работники аппаратов органов законодательной, исполнительной, судебной власти, органов контроля, таможни, нотариата, иных органов на общегосударственном и местном уровне
Классификация должностей	4 группы, 5 категорий, 15 классных чинов	Высший класс и 12 административных классов	Политические и административные, всего 7 категорий
Форма договора	Служебный контракт	Контракт	Трудовой договор
Форма оплаты	Денежное содержание	Заработная плата	Заработная плата
Конкурс	Есть	Есть	Есть
Аттестация			
Стажировка			
Предотвращение и урегулирование конфликта интересов			
Испытание			
Кадровый резерв			
Декларирование доходов и имущества			
Присяга	Нет	Есть	Есть
Муниципальная служба	Есть	Нет	Нет
Орган управления	Нет	Нет	Есть
Квалификационный экзамен	Есть	Нет	Нет
Этический кодекс	Есть	Нет	Есть
Ротация	Есть	Нет	Есть

Источник: составлено автором по материалам [1], [2], [3].

законодательств. В России получить аналогичные данные можно, используя показатели для федеральной гражданской, региональной и муниципальной службы (без учёта персонала по охране и обслуживанию зданий). Такие данные имеются в официальной статистике, и их использование позволит осуществить корректные межстрановые сопоставления.

Интерпретация результатов исследования

Собранные значения показателей первой группы позволяют проанализировать тенденции внутреннего развития национальных систем государственной службы.

Абсолютная численность государственных служащих в Казахстане за период 2000–2014 гг. увеличилась на 34% с 70,6 тыс. до 94,3 тыс. человек. При этом максимальная численность наблюдалась в 2009 г. (почти 97 тыс.). В Белоруссии численность аппарата государственной службы продемонстрировала рост с 50 до 56,7 тыс. чел. в 2000–2009 гг., после чего снизилась до 49 тыс. человек. В России максимальная численность государственных гражданских и муниципальных служащих (1221 тыс. чел.) также была достигнута в 2009 г. К 2014 г. этот показатель увеличился на 30% по сравнению с 2000 г. (824, 1 тыс.) до 1069 тыс. человек. Видно, что динамика во всех стра-

нах сходная: рост численности с 2000 по 2009 г. и некоторое снижение к 2014 г. [6].

Сами по себе рост или снижение численности аппарата государственной службы не свидетельствуют об эффективности. Косвенно её может характеризовать соотношение численности государственных служащих с численностью населения страны и численностью занятых в экономике.

Доля государственных служащих в общей численности населения и среди занятых в России в среднем выше, чем в других анализируемых странах. Это говорит об относительно более высокой бюрократизации российского общества (численность государственных служащих прирастает быстрее, чем численность населения и занятых). Казахстан, напротив, демонстрирует самую низкую долю работников аппарата управления. Показатели Белоруссии ближе к казахстанским, чем к российским. Ни в одной из стран за 14 лет доля государственных служащих среди населения не достигала 1%, а среди занятых – 2%. Значения менялись мало, что свидетельствует об устойчивости тенденций.

Рост численности аппарата может объясняться объективными факторами, такими как появление новых государственных функций, поэтому описанные тенденции нельзя рассматривать в отрыве от динамики других показателей.

Средний возраст государственных служащих в Казахстане повысился за 14 лет с 38 до 39 лет; в Белоруссии отмечена та же тенденция. В России в начале 2000-х гг. средний возраст чиновников составлял 40 лет, но к 2014 г. вернулся к уровню 39 лет. В России и Белоруссии средний возраст государственных служащих несколько ниже, чем средний возраст работников в целом по экономике, а в Казахстане, напротив, несколько выше.

Доля молодёжи до 30 лет на государственной службе в России (27% в 2014 г.) выше, чем в Казахстане (25%) и Белоруссии (16%). Доля работников старших возрастов (50–59 лет) в России ниже (19%), а в Белоруссии в среднем выше (24%), чем в Казахстане (20%).

Средний стаж государственной службы увеличился в Казахстане с 9 до 10,5 лет, в Белоруссии – с 10 до 15 лет и в России с 5 до 10 лет. Обращает на себя внимание, что в России доля работников со стажем службы свыше 20 лет незначительна, в отличие от Казахстана и, особенно, от Белоруссии, где таковых около 40%. Обновление кадрового состава в нашей стране идёт быстрее, а в Белоруссии наблюдаются застойные явления.

Доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих выросла в Казахстане с 50 до 89,7%, в Белоруссии – с 60 до 93%, в России – с 66 до 92%. Эта тенденция соответствует общему тренду в экономике. Однако во всех странах доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих существенно выше, чем соответствующий показатель по экономи-

ке в целом (например, в России соответственно 92,3% и 24%). Это свидетельствует об опережающем росте требований к профессиональному уровню кадров государственной службы.

Рассмотрение динамики показателей внутреннего развития государственной службы указывает на положительные тенденции, проявившиеся особенно за последние пять лет. Тренды в анализируемых странах по этим показателям различны по масштабу, но совпадают по своему вектору: наблюдается ограничение бюрократизации, омоложение кадрового состава и постепенная профессионализация государственной службы. При этом, как указывалось ранее, показатели внутреннего развития не позволяют судить об эффективности реформирования государственной службы. Эти тенденции следует рассматривать на фоне социально-экономического развития стран.

Численность населения в Казахстане в 2000–2014 гг. увеличилась на 15% в связи с высокой рождаемостью и сокращением смертности. В Белоруссии, напротив, наблюдается депопуляция: население сократилось на 5%. В России происходило сокращение населения в 2000–2009 гг., после чего наметился рост, вызванный отчасти внешним миграционным притоком. В целом за 14 лет население РФ сократилось на 2%.

Рынок труда Казахстана неуклонно расширялся, вследствие чего численность занятых в 2000–2014 гг. увеличилась на 41%. В Белоруссии численность работников сокращалась до 2005 г., а в целом за 14 лет выросла на 1,7%. В России численность занятых возрастала до 2008 г., в 2009–2010 гг. снижалась и далее снова росла. В итоге за 14 лет этот показатель увеличился на 9,3%.

Среднедушевой ВВП в Казахстане и Белоруссии увеличился в анализируемый период в 3,1 раза, а в России – в 3,7 раза. По ИЧП все рассматриваемые страны входят в группу государств с высоким качеством жизни, занимая в мировом рейтинге 2014 г., соответственно, 53-е (Белоруссия), 57-е (Россия) и 70-е (Казахстан) места. В относительных значениях ИЧР в Казахстане за 14 лет увеличился на 12%, в Белоруссии на 17%, в России на 6% [11].

Видно, что динамика проанализированных показателей социально-экономического развития трёх стран в основном совпадает, что указывает на сходство как процессов развития, так и проблем, стоящих перед государственным аппаратом.

Наличие связей между динамикой развития национальных систем государственной службы и трендами социально-экономического развития каждой из анализируемых стран проверим с использованием метода главных компонент. Индексы построены в статистическом пакете анализа и обработки данных Stata по группам показателей для каждой страны.

Для показателей внутреннего развития государственной службы объяснённая дисперсия

Рисунок 1.

Динамика социально-экономического развития Республики Казахстан и развитие национальной системы государственной службы (2000–2014 гг.)



Составлено автором.

(коэффициент детерминации) находится на приемлемом уровне: 50% для РФ, 65% для РБ и 69% для РК. Таким образом, используемая модель соответствует данным, между которыми существует статистически значимая зависимость.

Для показателей социально-экономического развития объяснённая дисперсия принимает оптимальные значения: 74% для РФ, 92% для РБ и 95% для РК. В двух последних случаях между переменными существует зависимость, близкая к функциональной.

Полученные наборы индексов по первой и второй группам показателей визуализированы на рисунках 1–3.

Обнаруживается тенденция к сближению индексов по обеим группам показателей во всех

странах. Точки наибольшего и наименьшего совпадения различаются, и в краткосрочных периодах наличие связи может не просматриваться. Однако в длительном горизонте такая связь носит очевидный характер. Данная связь не причинно-следственная, она характеризует только соответствие повышательных и понижающихся трендов во времени.

Расчёт среднеквадратического отклонения между парами изучаемых индексов показывает, что рассеивание значений по РФ равняется 0,8, по РК 0,7 и по РБ 0,5. Таким образом, теснота связи между индексами, значения которых могут рассматриваться как случайные величины, выше всего в случае Беларуси и ниже всего в РФ.

Рисунок 2.

Динамика социально-экономического развития Республики Беларусь и развитие национальной системы государственной службы (2000–2014 гг.)



Составлено автором.

Динамика социально-экономического развития Российской Федерации и развитие национальной системы государственной службы (2000–2014 гг.)



Составлено автором.

Вместе с тем, согласно нашей гипотезе, более эффективной признаётся национальная модель, характеризующаяся одновременно более тесной статистической связью между индексами и возрастанием значений обоих индексов. В случае модели Белоруссии эти условия не выполняются, так как после 2010 г. наблюдается снижение обоих индексов.

Россия также не может рассматриваться в качестве образца эффективности, ибо в нашей стране связь между индексами наименее тесная, а значения индексов после 2012 г. снижаются (см. рис. 3).

Таким образом, в результате проведённого анализа мы приходим к выводу, что оптимальное сочетание обоих оцениваемых параметров наблюдается в Казахстане. С одной стороны, теснота связи между внутренними показателями развития государственной службы и внешним социально-экономическим эффектом находится на среднем уровне. С другой стороны, несмотря на мировой кризис, динамика значений обоих индексов повысительная. Опыт реформирования государственной службы в Казахстане следует изучить и использовать при проектировании аналогичных реформ в других странах евразийского пространства.

Выводы и рекомендации

Анализ доступных источников позволяет выявить следующие сильные стороны реформирования государственной службы в Казахстане.

1) Применение программно-целевых методов обеспечивает увязку целей, механизмов, ресурсов и сроков реформы в единую систему.

Реформирование государственной службы в Казахстане было начато программой, утверждённой постановлением правительства республики от 9 июня 1997 г. № 940. По этому поста-

новлению организация учёта и финансирования государственных служащих была возложена на министерство финансов. В настоящее время разработка и реализация государственных программ в данной сфере продолжают.

2) Наличие органа, осуществляющего централизованное управление государственной службой.

В 1998 г. было организовано Агентство по делам государственной службы, непосредственно подчинённое Президенту РК. Данный орган проводит государственную политику в сфере государственной службы, организует подбор кадров в государственные органы через свои территориальные подразделения, контролирует повышение квалификации и профессиональную подготовку государственных служащих.

С 2008 г. Агентству подчинена Академия государственного управления – центральный орган подготовки кадров. Агентство опирается на 191 региональную службу управления персоналом, которые не находятся в подчинении государственных органов и координируются Агентством.

В марте 2013 г. создана Национальная комиссия по кадровой политике при Президенте РК, которая организует подбор руководителей на меритократических (конкурсных) началах. [13, р. 49].

3) Институционализация этического регулирования государственной службы и комплексный подход к противодействию коррупции.

В 2005 г. был утверждён Кодекс чести государственных служащих, для контроля за исполнением которого созданы дисциплинарные советы, действующие по территориальному принципу.

4) Проведение кадровой политики в рамках всей системы управления.

■ Мировая политика

Описанный ранее расширительный подход к пониманию государственной службы в Казахстане позволяет относить к ней как работников центральных органов, так и служащих регионального и местного уровня. Это создаёт предпосылки для усиления центральных государственных органов кадрами из органов нижнего уровня в порядке ротации.

Перечисленные факторы могут стать «точками роста» для реализации нового этапа реформы государственной службы в России.

Напомним, что федеральная программа развития государственной службы в настоящее время не реализуется, центральный орган управления государственной службой отсутствует, этическое регулирование носит рамочный ха-

рактер, а между федеральной, региональной и муниципальной службой созданы правовые перегородки. Эти факторы отличают российскую систему от казахстанской и понижают, на наш взгляд, эффективность отечественной государственной службы.

В целом можно заключить, что в реформировании государственной службы на евразийском пространстве имеются общие тенденции, и это способствует углублению интеграционных процессов. Полученные результаты указывают на целесообразность более внимательного изучения опыта реформирования государственной службы в странах евразийского пространства в целях и использования передового опыта этих государств, приемлемого для нашей страны.

Список литературы

1. 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.
2. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. № 453 «О государственной службе» [Электронный ресурс]. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_ (дата обращения: 15.04.2015).
3. Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» [Электронный ресурс]. // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/953> (дата обращения: 15.04.2015).
4. Гаман-Голутвина О.В., Сморгун Л.В., Соловьев А.И., Туровский Р.Ф. Эффективность государственного управления, компетентность государства / Ежегодный доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы России». М.: ИНОП, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.inor.ru/files/Chapter2.pdf> (дата обращения: 15.04.2015)
5. Баширина Е.Н. Особенности модернизации политической системы российского общества: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02: Уфа, 2011. 151 с. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/osobennosti-modernizatsii-politicheskoy-sistemy-rossiyskogo-obschestva> (дата обращения: 15.04.2015)
6. Сморгун, Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Полис. 2003. № 4. С. 7–11.
7. Труд и занятость в республике Беларусь (статистические сборники). Минск: НСК РБ, 2012, 2013. Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/bgd/public_compilation/index_268/ (дата обращения: 15.04.2015)
8. Чуприс О.И. Теоретические проблемы правового регулирования государственной службы Республики Беларусь: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Минск, 2010. 46 с.
9. Barabashev, A.G. and Straussman, J.D. Public Service Reform in Russia, 1991–2006 // *Public Administration Review*, 2008, no. 67, pp. 373–382.
10. Evans P., Rauch J.E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth // *American Sociological Review*, 1999, no. 64, vol. 5, pp. 748–765.
11. Gehlbach S. What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway // *Czech Sociological Review*, 2008, vol. 44, no. 6, pp. 1189–1197.
12. Human Development Index trends, 1980–2013. United Nations Development Programme [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (дата обращения: 17.10.2015).
13. Kotchegura, A. *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*. Leiden University Press: Netherlands. 2008. 286 p.
14. Kurmankulov A., Makhmutov B., Mamanova K., Kuanyshbayeva Z., Mussabekov M., Serickbayev A. Political Management in the Republic of Kazakhstan and Russian Federation: Comparative Analysis // *Middle-East Journal of Scientific Research (Special issue of Politics and Law)*, 2013, no 13, pp. 48–56.
15. Lodge G. The Civil Service Reform Plan One Year On, and the International Evidence // *The Political Quarterly*, 2014, vol. 85, no. 1, pp. 81–83.
16. Moon M.J., Hwang C. The State of Civil Service Systems in Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective // *Review of Public Personnel Administration*, 2013, vol. 33, no. 2, pp. 121–139.

17. Peters, B.G. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination // Public Administration, 2008, no. 2, pp. 11–30.
18. Repucci S. Designing Effective Civil Service Reform Lessons From Past Experience // Public Administration and Development, 2014, vol. 34, iss. 3, pp. 206–217.

Об авторе

Борщевский Георгий Александрович – к.и.н., в.н.с., доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.
E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru.

INTEGRATION PROCESSES ON CIVIL SERVICE REFORM IN THE EURASIAN SPACE

G.A. Borshevskiy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 84, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119606.

Abstract: *In the article was studied the process of reforming the institute of civil service in the countries of the Eurasian space (e.g. Russia, Belarus and Kazakhstan). The integration of national systems of public administration and, in particular, the civil service, is an important factor contributing to the implementation of the centripetal tendencies in the post-Soviet space.*

The research methodology is based on a combination of comparative legal analysis, historical retrospective method, normalization and scaling, structural-functional and system analysis. A comparison of the legal models of public service was made in research. The author puts forward the hypothesis that it is presence the relationship between the quantitative changes (for example, number of employees) of civil service and the dynamics of macroeconomic indicators (e.g. number of employed in the economy). In this regard were observed common trends.

On materials of the statistical surveys were considered quantitative changes in national systems of civil service. The study of the socio-demographic characteristics of the public service (gender, age, profession) allowed to formulate conclusions about the general and specific trends in the reform of the civil service of the analyzed countries. A number of values were first calculated by the author. The work is intended to become the basis for a broad international research on the development of civil service, which is the central mechanism for implementation the integration in the post-Soviet space.

Key words: public service reform, human resources, public administration, integration, the Eurasian space.

References

1. RF Federal Law "On the System of Civil Service of the Russian Federation" of May 27, 2003, no. 58-FZ. Collection of the legislation of the Russian Federation, 02.06.2003, no. 22, art. 2063. (In Russian).
2. Law of the Republic of Kazakhstan "On civil service" of July 23, 1999, no. 453. Information-legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan. Available at: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000453_ (Accessed: 04.15.2015). (In Russian).
3. Act of the Republic of Belarus' "On state service in the Republic of Belarus" of June 14, 2003, no. 204-Z. The National Legal Internet Portal of the Republic of Belarus. Available at: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/953> (Accessed: 04.15.2015). (In Russian).
4. Gaman-Golutvina, O.V., Smorgunov, L.V., Solov'yev, A.I. and Turovskiy, R.F. *Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya, kompetentnost' gosudarstva* [The efficiency of public administration, the competent State]. Moscow, 2009. Available at: <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf> (Accessed: 15.04.2015) (In Russian).
5. Bashirina E.N. *Osobennosti modernizatsii politicheskoi sistemy rossiiskogo obshchestva* [Features of modernization of political system of the Russian society]. Kand. dis. Ufa, 2011. 151 p. Available at: <http://che-loveknauka.com/osobennosti-modernizatsii-politicheskoy-sistemy-rossiyskogo-obschestva> (Accessed: 15.04.2015) (In Russian).
6. Smorgunov, L.V. *Sravnitel'nyy analiz politiko-administrativnykh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedzhmenta k kontseptsii «Governance»* [A comparative analysis of the political and administrative reforms from new public management to the concept of «Governance»]. Polis, 2003, no. 4, pp. 7–11. (In Russian).

■ **Мировая политика**

7. Trud i zanyatost' v respublike Belarus' (statisticheskie sborniki). [Work and employment in the Republic of Belarus (statistical compilations)]. Minsk, 2012, 2013. (In Russian). Available at: http://www.belstat.gov.by/bgd/public_compilation/index_ Accessed: 15.04.2015)
8. Chupris, O.I. Teoreticheskie problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoj sluzhby Respubliki Belarus' [Theoretical problems of legal regulation of the civil service of the Republic of Belarus]. Dis. ... Dr. just. Sciences. Minsk, 2010. (In Russian).
9. Barabashev, A.G. and Straussman, J.D. Public Service Reform in Russia, 1991–2006. *Public Administration Review*, 2008, no. 67, pp. 373–382.
10. Evans, P. and Rauch, J.E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 1999, no. 64, vol. 5, pp. 748–765.
11. Gehlbach, S. What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway. *Czech Sociological Review*, 2008, vol. 44, no. 6, pp. 1189–1197.
12. Human Development Index trends, 1980–2013. United Nations Development Programme. Available at: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (Accessed: 17/10/2015).
13. Kotchegura, A. *Civil Service Reform in Post-Communist Countries*. Leiden University Press: Netherlands, 2008. 286 p.
14. Kurmankulov, A., Makhmutov, B., Mamanova, K., Kuanysbayeva, Z., Mussabekov, M., and Serickbayev, A. Political Management in the Republic of Kazakhstan and Russian Federation: Comparative Analysis. *Middle-East Journal of Scientific Research (Special issue of Politics and Law)*, 2013, no. 13, pp. 48–56.
15. Lodge, G. The Civil Service Reform Plan One Year On, and the International Evidence. *The Political Quarterly*, 2014, vol. 85, no. 1, pp. 81–83.
16. Moon, M.J., and Hwang, C. The State of Civil Service Systems in Asia-Pacific Region: A Comparative Perspective. *Review of Public Personnel Administration*, 2013, vol. 33, no. 2, pp. 121–139.
17. Peters, B.G. *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Public Administration, 2008, no. 2, pp. 11–30.
18. Repucci, S. Designing Effective Civil Service Reform Lessons From Past Experience. *Public Administration and Development*, 2014, vol. 34, iss. 3, pp. 206–217.

About the author

George A. Borshevskiy – PhD (history), Leading Researcher, Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
Email: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru.