



*Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА,  
доктор политических наук,  
профессор МГИМО (У) МИД РФ*

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ\***

**Ключевые слова:** государство; государственная служба; реформирование; административная реформа; органы исполнительной власти; субъекты предпринимательства.

**К**аковы результаты усилий по реализации административной реформы (АР) в современной Российской Федерации (РФ)? Думается, что зарубежный опыт реализации реформ госуправления

может быть полезен при осуществлении реформ в России. Известно, что реформа в стране идет непросто; в течение двух лет сменилось четыре руководителя этого направления (Б. Алешин, Д. Козак, А. Жуков, С. Нарышкин). Число федеральных структур вновь возросло. Де-факто признаны нецелесообразными меры по сокращению числа руководителей федеральных структур; согласно распоряжению экс-премьер-минист-

---

\* *Закінчення.* Початок статті читайте у «Віснику Національної академії прокуратури України» № 4(16)'2009. Статтю підготовлено в рамках проекту РГНФ № 09-03-00349а.

ра РФ М. Фрадкова частично было восстановлено число заместителей министров; возросло число вице-премьеров. Активизировалась деятельность Комиссии по реформе государственного управления при Президенте РФ, которую с апреля 2006 года возглавил С. Собянин.

Однако неофициально по-прежнему констатируются неудовлетворительные итоги усилий, предпринятых в сфере АР. Уже по истечении двух первых лет после начала активной фазы реформы практически общепризнанным стало мнение о ее неудаче.

Так, ректор Государственного университета – Высшая школа экономики (ГУ ВШЭ), член правительственной Комиссии по реализации административной реформы Я. Кузьминов был вынужден признать: «Мы получили ситуацию, в которой самое лучшее и логичное, что можно сделать, – вернуться в старое состояние... И, честно говоря, мне кажется, дело зашло в тупик» [1].

Среди причин неудач реформы Я. Кузьминов называет недостаточное финансирование АР и отсутствие единой команды при ее реализации, слабость согласия в политической элите и недостаток политической воли в осуществлении АР. Значение этих факторов очевидно. Однако данный перечень вряд ли является исчерпывающим. На наш взгляд, одной из существенных причин неудач стала недостаточная концептуальная проработанность модели АР применительно к условиям России и, в частности, вопроса о роли и функциях современного государства. В ходе реализации АР в России усвоена, скорее, буква концепции НГУ, а не ее дух. По существу, была предпринята попытка реализации несомненно обоснованных и рациональных принципов в условиях, когда ряд ключевых предпосылок, определяющих востребованность этой модели, отсутствуют. Это касается основных параметров системы госуправления в современной РФ.

С сожалением приходится констатировать, что современный управленческий аппарат в РФ весьма далек от веберовской модели рациональной бюрократии. В пользу подобного заключения свидетельствуют широко распространенная практика клиен-

телизма, закрытости и непрозрачности; неудовлетворительное качество исполнительской дисциплины; запредельно высокий уровень коррупции.

Несмотря на живучесть мифа об избыточной численности российской бюрократии на протяжении истории и в современной России, численность аппарата управления в РФ по отношению к населению несколько отличается от стандартов развитых стран. Сказанное, естественно, не означает желательность увеличения госаппарата, речь идет об объективной оценке существующей ситуации.

Традиционно считалось, что российская бюрократия численно представляла собой несметную рать. Между тем, несмотря на это хрестоматийное представление, численность российской бюрократии по отношению к общему количеству населения в сравнении с развитыми странами Европы была незначительной вплоть до второй половины XX века. Много было сказано о взрывном росте численности постсоветской бюрократии. Действительно, в 1990 году в управленческом аппарате СССР она составляла 663 тыс. человек; в 2002 году – 1 259 тыс. человек без учета военных, аппарата МВД и спецведомств [2]. Однако исследования экспертов ГУ ВШЭ показывают, что наибольший прирост численности аппарата в постсоветской РФ (на 6 %) был достигнут между 1994 и 1995 годами.

По данным Росстата, общее количество работников органов государственной власти и местного самоуправления по состоянию на конец сентября 2008 года составило 1657,6 тыс. человек (из них 523,8 тыс. человек – в органах местного самоуправления). При этом в общую численность работников включены сотрудники, имеющие специальные звания, и работники вспомогательных видов деятельности (персонал охраны и обслуживания зданий). Увеличение численности работников за предшествующий год составило 33,7 тыс. человек, или 2% (по сопоставимому кругу органов, без центрального аппарата Минобороны России, которое впервые представило сведения о численности и оплате труда гражданских служащих в 2008 году).

Доля работников органов госвласти и местного самоуправления в численности занятого населения РФ на конец сентября 2008 года составила 2,4%. В среднем на тысячу человек постоянного населения России приходилось 12 работников органов государственной власти и местного самоуправления всех ветвей власти и уровней управления.

При этом в федеральных органах госвласти было занято 847,4 тыс. человек, увеличение к 2007 году (по сопоставимому кругу органов) составило 8,6 тыс. человек (1%). Наибольший прирост численности в 2008 году был отмечен в органах законодательной власти – на 44,6 %; в органах судебной власти и прокуратуры прирост составил 1,6%; в органах исполнительной власти – 0,5%.

Численность работников федеральных органов исполнительной власти на федеральном уровне составила 33,6 тыс. человек. На региональном уровне общая численность работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти составила 630,1 тыс. человек (увеличение к 2007 году на 0,6%).

Комментируя эти данные, можно отметить, что, несмотря на живучесть мифа об избыточной численности российской бюрократии в исторической и современной России, численность аппарата управления в РФ в составе занятого населения и в соотношении с населением ниже, чем в большинстве развитых стран.

Новейшей тенденцией является заметный прирост численности управленцев на государственном и муниципальном уровне в РФ в последние годы. К 2008 году численность аппарата госуправления возросла на 30,8% по сравнению с 2002 годом. Однако даже при этом росте удельный вес числа управленцев (включая работников органов местного самоуправления) в структуре занятого населения составляет 2,4%, что ниже соответствующих показателей развитых стран. Тем не менее, если применительно к первому постсоветскому десятилетию эксперты Всемирного банка отмечали, что сокращение числа государственных служащих может оказаться неразумной и малопродуктивной мерой, учитывая их относительно

малую численность, то сейчас на первый план выходит задача эффективного использования управленческого персонала. Известный лозунг «не числом, а умением» по-прежнему актуален в России. На наш взгляд, можно выделить следующие причины неэффективности аппарата управления в стране.

Во-первых, *неоптимальная система рекрутирования кадров государственной службы* в связи с размытостью критериев набора и отсутствием продуманной системы ее организации. Неартикулированность критериев, их непубличный характер, нивелировка меритократических принципов и широкое развитие клиентелизма – вот главные недостатки процесса рекрутинга госслужащих и в органы местного самоуправления. Широкое распространение патрон-клиентных отношений в аппарате стало одной из наиболее болезненных проблем функционирования государственной службы в постсоветской России. Состояние этой проблемы, к сожалению, не характеризуется позитивной динамикой. Изучение отечественными социологами [3] установок и практик постсоветского чиновничества на основе эмпирических исследований в 1990-е годы выявило ключевое значение отношений клиентелизма в процессе рекрутирования на госслужбу. Результаты недавних аналогичных исследований, в том числе того, что было проведено в рамках данного проекта, близки к тем, что были получены десятилетием ранее. Большинство госслужащих в качестве важнейшего фактора карьерного продвижения рассматривает связи личного покровительства со стороны вышестоящих лиц.

Профессиональная компетентность, качество образования и тому подобные факторы, конечно, имеют значение, но поддержка сильных мира сего представляется чиновникам более значимой для карьерного продвижения. Ведущим среди факторов, определяющих карьерное продвижение чиновника по службе, большинство считает не интеллектуальную состоятельность, повышение квалификации или управленческую эффективность, а поддержку той или иной экономической и/или административной структуры: связи личной преданности и по-

кровительства выступают в представлении современного чиновничества важнейшим критерием успешной карьеры.

При этом было выявлено, что формирование являющихся сущностью клановых связей патрон-клиентных отношений было характерно не только для высших уровней управления, но также для средних и низших.

Заслуживают безусловной поддержки шаги Президента РФ Д. Медведева по обеспечению современного качества корпуса госслужащих (формирование первой «сотни», первой «тысячи» и т. д.). Несомненно, востребованным является новое поколение управленцев, обладающих современным образованием и владеющих новыми технологиями администрирования. Однако нельзя не отметить, что предлагаемые шаги по преодолению неэффективности кадрового состава государственной службы пока носят не вполне концептуальный характер. Констатировав в июле 2008 года значительную нехватку квалифицированных кадров, Д. Медведев назвал «отвратительной» практику продажи должностей и предложил создать новую систему с базой данных об управленцах высокого уровня. При этом Президент РФ заявил, что личные профессиональные достижения этих людей будет оценивать сам [4]. Комментируя данный сюжет, нельзя не отметить амбивалентность этой позиции, определенную ее ситуативным – *ad hoc* – характером; неартикулированностью принципов рекрутирования и ротации кадров; неконкурентным характером подобного подбора кадров, чреватого возможным доминированием принципа личной преданности. (На момент завершения подготовки данного текста пришло известие о новых решениях Президента РФ Д. Медведева о реформировании государственной службы.)

Еще одна важная позиция также получила весьма противоречивое звучание. С одной стороны, Президент РФ констатировал, что на госслужбе вряд ли возможно использовать приемы бизнеса, однако предположил, что на госслужбу могут переходить и «работники негосударственного сектора». Он предположил, что госслужба и работа в частном бизнесе должны быть сообщающимися сосудами. «Стены не должно быть», –

подчеркнул Д. Медведев. Между тем одной из установок административных реформ в различных странах (в том числе в России) было стремление учесть специфику государственной службы, с тем чтобы предотвратить утечку квалифицированных кадров. Большинство опрошенных в рамках данного и иных исследований весьма сдержанно оценивали позитивный эффект массового привлечения кадров из бизнеса на госслужбу. «Сейчас во власть приходит бизнес именно с той целью, чтобы переделить собственность, получить некие куски этой собственности»; «Вот такая была школа, и люди шли на нулевую зарплату, просто чтобы хвататься связей и получить соответствующую запись в трудовой книжке», – таково мнение опрошенных в ходе исследования. Одно из высказываний претендует на статус афоризма: «Единственное, что объединяет государственных служащих, это их любовь к Франклину (его изображению на американской банкноте). Ничего больше».

Существенным фактором неэффективности нынешней системы подбора кадров являются *противоречия в системе подготовки и переподготовки госслужащих*. Весомые ее недостатки определены слабостью концепции обучения и переобучения госслужащих. Особо следует отметить негативные последствия, возникшие в результате рассогласования положений новой редакции Трудового кодекса РФ, Федерального закона «О государственной гражданской службе» и Федерального закона «Об образовании», вследствие которого государственные служащие утратили право на получение второго высшего образования. В условиях востребованности постоянной переподготовки кадров подобная ситуация чревата заметным ухудшением качества образовательной подготовки корпуса управленцев, что, несомненно, скажется на качестве государственного управления.

Негативную роль в ослаблении регулятивных возможностей госаппарата играет и особый, условно говоря, «поголовный» *тип сменяемости кадров*, когда отраслевой руководитель уходит или переходит на другое место работы практически со всем аппаратом, наиболее квалифицированными сотрудниками. Такое оголение администра-

тивных позиций существенно затрудняет деятельность органов управления, мешает последовательной подготовке кадров. Неудивительно, что в этом контексте наглядно проявилась и другая особенность становления и эволюции отечественного госаппарата: практически каждая новая волна реформированного чиновничества, во многом ориентируясь на свои групповые интересы, по сути, заново, «под себя» переписывала многие законодательные и нормативные акты («А у нас каждая новая волна чиновников фактически полностью переписывает всю законодательную базу», – отметил один из респондентов в ходе опроса.)

Во-вторых, следует отметить *неоптимальное сочетание мер поощрения и контроля по отношению к госаппарату*. Вопреки распространенному мнению, отечественное чиновничество вполне рационально строит свое поведение в заданных рамках. Из мировой практики известно, что обеспечение эффективного функционирования госаппарата строится на сочетании высоких норм вознаграждения и активных форм контроля (общественного со стороны институтов гражданского общества, например в странах Скандинавии, и жестких мер административного контроля в странах Юго-Восточной Азии).

Российское чиновничество поставлено в ситуацию прямо противоположную, сочетающую низкую оплату труда и отсутствие эффективных мер контроля. Неэффективность управленческого аппарата в РФ не в последнюю очередь определена его недостаточным финансированием [5]. Кстати, эта ситуация близка к той, что существовала и в исторической России: удовлетворительный уровень оплаты управленческих функций был достигнут только во второй половине XIX века, несмотря на усилия, прилагавшиеся в этом направлении на протяжении XVI–XIX веков. Эксперты отмечают несистемность принятых в рамках административной реформы 2004 года мер относительно финансирования госаппарата: повышение зарплаты коснулось в основном верхнего эшелона – министров, руководителей департаментов министерств и ведомств. Зарплата основной массы чиновников выросла максимум на треть [6], при том

что оплата госслужащих в среднем в 2,5–3 раза ниже, чем в коммерческом секторе. «Государство спасло чиновников от бедности, но все равно не платит им столько, сколько они стоят на рынке» [7, 8].

Закономерным итогом данного положения становится широкомасштабная коррупция (о мерах борьбы с коррупцией в качестве фактора повышения эффективности госуправления см. ниже): «Нет, это не землячество... Это преданность людей по принципу «они со мной работали». *Сколько нужно проработать вместе, чтобы считалось...* Ровно столько, чтобы научиться «заносить». Как только увидят, что ты умеешь «заносить», – будешь в клане. *В смысле? В смысле* – будешь зарабатывать деньги и заносить наверх. Тебе дают возможность заработать, но если ты забываешь занести наверх – все, ты никогда не будешь в клане. Не научишься это делать – все, ты никогда не будешь в структуре» (из интервью в ходе опроса). Подобно тому, как в исторической России формирование коррупционных практик начиналось по причине нехватки средств для содержания госаппарата, так и недостаток материального обеспечения основного костяка среднего и низшего персонала госслужбы подпитывает коррупционные практики в современной России.

В более широком плане представляется неоптимальной система социального обеспечения и социальных гарантий управленцев в целом, не позволяющая привлекать наиболее квалифицированные кадры в аппарат. Особо следует отметить дестимулирующую роль системы замещения пенсий, при которой коэффициент замещения рассчитывается от оклада, составляющего незначительную долю в реальной оплате труда работающего чиновника. Это обстоятельство отмечали в той или иной мере большинство опрошенных автором этих строк госслужащих.

В-третьих, следует назвать *низкий престиж государственной службы и наличие негативного образа чиновника в массовом сознании*. По словам одного из респондентов, имеющего значительный опыт государственной службы, «в итоге следующим по негативизму в восприятии общественного мнения после бандита идет чиновник. Меж-

ду тем в ходе работы в госструктурах я встречал немало чиновников, вполне квалифицированных и притом не воруящих или воруящих ровно столько, сколько не доплачивает им государство в соответствии с их квалификацией». Из других интервью: «Я, в отличие от многих коллег, не верю в тотальную коррупцию. Существуют люди, с которыми вполне возможно разговаривать на профессиональном языке. И решать вопрос, исходя из объективных интересов той работы, которой они занимаются»; «Пришел [на госслужбу] по конкурсу, совершенно со стороны человек, и даже плохо представляющий, в чем состоят функции государственного чиновника. Быстро сделал карьеру, и не я один. Такая была процедура, которая поддерживала молодых толковых людей».

Несомненно, мало способствует эффективности госуправления *постоянство изменений* административного аппарата, что сформировало атмосферу нестабильности и неопределенности во всей системе государственного управления. Вкупе с недостаточным материально-финансовым обеспечением чиновников, изменением условий их профессиональной подготовки (переподготовки) такой климат осуществления профессиональной деятельности чиновников не только интенсифицировал переток наиболее квалифицированных кадров в предпринимательские структуры. Нестабильность ситуации и неясность перспектив госаппарата сыграла свою роль и в активизации корпоративных притязаний чиновничества при осу-

ществлении ими своих профессиональных функций, в снижении качества документооборота, на других направлениях работы бюрократии.

Все так же в полной мере сохраняется и задача создания политически беспристрастной государственной службы. Ведь на сегодня практически полностью сохранился круг существенных проблем, которые оказалось невозможно решить за счет исключительно организационных преобразований, централизации власти или повышения исполнительской дисциплины чиновников. Речь идет о сложившейся *культуре* бюрократии. К сожалению, в данном контексте государство не только не смогло найти каких-либо эффективных инструментов трансформации ценностных и профессиональных стереотипов чиновничества, но и зачастую своими действиями само провоцировало потерю госслужащими элементарного самоуважения. Неудивительно, что чиновники не только не любят отвечать за возможные ошибки, но и боятся допустить какие-либо просчеты в своей деятельности.

Таким образом, анализ результатов последних лет показал, что административные преобразования не смогли добиться поворота в повышении качества кадров государственной гражданской службы. Рост компетенции, освоение новых знаний, выработка современных подходов к управлению – все это относится к еще нерешенным задачам и пролонгирует усилия государства с сегодняшнего дня на день завтрашний.

#### **Список использованных источников:**

1. Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы / Я. Кузьминов // Независимая газета. – 2006. – 7 апреля. – С. 2.
2. Административная реформа буксует // Парламентская газета. – 2005. – 25 августа. – С. 3.
3. Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность / Афанасьев М.Н. – М.: Московский общественный научный фонд, 2000. – 298 с.
4. Резчиков А. Медведеву нужны кадры / А. Резчиков // Взгляд: деловая газета. – 2008. – 23 июля. – С. 1 или: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/politics/2008/7/23/189397.html>
5. См., например: Гаман-Голутвина О. Бюрократия Российской империи: вехи эволюции / Гаман-Голутвина О. – М.: РАГС, 1997. – 580 с.
6. Якобсон Л. У нас в государстве слишком многие занимаются не своим делом / Якобсон Л. // Время новостей. – 2005. – 5 июля. – С. 5.
7. Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы / Я. Кузьминов // Независимая газета. – 2006. – 7 апреля. – С. 3.
8. Кузьминов Я. Чиновникам повысили зарплату недостаточно / Я. Кузьминов // Известия. – 2005. – № 58. – 7 апреля. – С. 5.

*Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА*

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

**Резюме**

*Рассматриваются ход и предварительные результаты административной реформы в Российской Федерации. Представлен сравнительный анализ предпосылок и процессов реализации административных реформ в РФ и в ряде других стран, успешно осуществивших реформы государственного управления. Особое внимание уделено изучению теоретических моделей, ставших основой реформ государственного управления.*

*Оксана ГАМАН-ГОЛУТВИНА*

**РОЛЬ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
РОСІЙСЬКИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

**Резюме**

*Розглядаються хід і попередні результати адміністративної реформи в Російській Федерації. Наводиться порівняльний аналіз передумов і процесів реалізації адміністративних реформ в РФ і в ряді інших країн, які успішно провели реформи державного управління. Особлива увага приділена вивченню теоретичних моделей, що стали основою реформ державного управління.*

*Oksana GAMAN- GOLUTVYNA*

**THE ROLE OF STATE IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS:  
RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE**

**Summary**

*The realization and preliminary results of administrative reform in the Russian Federation are considered. The comparative analysis of preconditions and processes of administrative reform realization in the Russian Federation and in a number of the countries which have successfully carried out public administration reforms is presented. Special attention is paid to studying theoretical models which have become the basis of public administration reforms.*