

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ: ШТРИХИ КОЛЛЕКТИВНОГО ПОРТРЕТА

БОЙКОВ Владимир Эрихович - доктор философских наук, профессор, директор Центра социологического обеспечения подготовки государственных служащих Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Современное чиновничество в любом обществе, достигшем высокой степени социализации, представляет собой довольно многочисленную социальную группу. Не является исключением и российское чиновничество. Его численность неизменно растет, несмотря на многократные политические чистки, попытки упразднения под лозунгом перехода к самоуправлению трудящихся и реорганизации органов государственной власти. В настоящее время удельный вес работников аппарата федеральных и региональных госорганов составляет уже около 1,5% занятых в народном хозяйстве Российской Федерации.

Этот факт уже сам по себе является веским аргументом для социологического анализа количественного и качественного состава группы людей, суть профессии которых состоит в служении государству, мотивации их служебной деятельности, степени реального могущества и ряда других общественно значимых характеристик.

Когда речь сегодня идет о государственных чиновниках, общественное внимание (и это не секрет) традиционно фиксируется на проблеме сокращения затрат, идущих на содержание госаппарата, на остром кризисе государственной власти и утрате доверия населения к федеральным, региональным и муниципальным институтам власти, наконец, на фактах чудовищного распространения коррупции, незаконного присвоения льгот и своевластия лиц, занимающих высокопоставленные должности. Такой взгляд вполне объясним, ибо отчуждение государства, обусловленное дистрофией его социальных функций, негативные результаты реформ, разгул преступности и другие кризисные явления резонно воспринимаются в массовом сознании как кризис власти президента, правительства и т.д., как злокозненность всего чиновничества.

При всей обоснованности критического отношения к деятельности служащих госучреждений не следует тем не менее упускать из вида то, что без их даже чисто технической работы действия политиков, вполне вероятно, имели бы еще более разрушительный характер. Вряд ли будет преувеличением сказать, что государственные чиновники призваны выполнять функцию посредников во властных отношениях между государством и населением. Они ответст-

венны за работоспособность государственного хозяйства во всех случаях и особенно в ситуациях политической нестабильности. Неверно сбрасывать со счетов и то, что чиновничество в значительной мере состоит из высококвалифицированных специалистов умственного труда, без которых управление государством было бы целиком во власти дилетантов от политики. Таким образом, - нравится это нам или нет - усиление роли государственных служащих в управлении обществом прямо пропорционально развитию и усложнению социальных связей в нем.

В этой связи чиновничество может и должно быть одним из постоянных объектов научного исследования. Исследования, имеющего цель, если не разработку теории и механизма формирования российской административной организации подобной веберовской теории идеальной бюрократии, то хотя бы изучение реальных характеристик этой социальной группы и ее потенциальных возможностей нести государственную службу в интересах общества.

В настоящей статье делается попытка привлечь внимание именно к этой проблеме. Рассматриваются, в частности, изменения количественного состава государственных служащих последних лет, а также некоторые качественные характеристики корпуса чиновников. Эмпирической базой статьи служат материалы пилотажного исследования, проведенного под руководством автора в октябре 1995 и ноябре 1996 гг.¹

Кратко уточним, что конкретно подразумевается под понятием "государственные служащие". Дело в том, что многие десятилетия кадровая политика в системе госслужбы в нашей стране находилась сугубо в партийном ведении. Она достаточно жестко регулировалась стандартом политической благонадежности работников, их социального происхождения и служебной биографии. При всей ее былой зарегламентированности она не имела надлежащей законодательной и нормативно-методической базы. Назначение на работу в системе госвласти интерпретировалось не столько как привлечение к определенного рода профессиональной деятельности, сколько как доверие, партийное поручение, официально закрепленное решением соответствующего парткома.

Создание нормативной основы государственной службы, как социально-правового института и системы кадровой работы, в России фактически начато лишь в последние годы. В 1995 г., в частности, принят федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", который трактует госслужбу в качестве особого вида профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. По этому закону к социально-профессиональной группе госслужащих отнесены определенные работники аппарата федеральных и региональных (субъектов РФ) органов исполнительной, представительной и судебной власти, а также некоторых других государственных органов, реализующих от имени государства функции, отнесенные актами законодательства РФ к госслужбе. При этом народные

¹ В статье использованы данные экспертного опроса глав и заместителей глав администраций 30 регионов (субъектов РФ), представляющих все территориально-экономические зоны России, результаты опросов 300 государственных служащих четырех федеральных министерств и 347 слушателей Российской академии государственной службы при Президенте РФ, занимающих различные должности в федеральных органах государственной власти и органах власти субъектов России.

депутаты, судьи, граждане, работающие в госорганах по контрактам, не являются госслужащими.

По данным Госкомстата России, общая численность работников федеральных и региональных (субъектов РФ) органов законодательной, исполнительной и судебной государственной власти в Российской Федерации составляла на сентябрь 1995 г. 1 млн. 64 тыс. человек².

О чем говорят эти цифры? Много это или мало в современных условиях? "Безудержно разбухает" бюрократический аппарат или отражает реальные потребности общества? Проблема эта для нас особенно злободневна, поскольку сопряжена с другой известной нашей болезнью - растущим отрывом органов государственной власти и управления от реальных нужд российского населения.

Анализируя ее, важно помнить о ряде обстоятельств. Во-первых. Не разработана пока, к сожалению, в России научно обоснованная методология и методика определения оптимальной структуры государственных органов, с одной стороны, численности госаппарата и результативности его работы, с другой. Создается впечатление, что все преобразования в этой области осуществляются стихийно. Иначе чем объяснить, например, тот факт, что в 1991 г. в России насчитывалось 43 федеральных министерства и ведомства, в 1993 - 85, а в 1996 - 66. Во-вторых. До 1991 г. аппарат органов власти России составлял относительно небольшую часть государственного аппарата СССР и выполнял фактически функции ретранслятора общесоюзной политики. В-третьих. Динамику численности государственных служащих необходимо соразмерять с нынешними задачами и функциями их деятельности, ибо критерий функционального содержания работы госслужбы представляется наиболее важным в формировании ее структур, штатной численности и комплектовании специалистами. Сказанное не следует относить к апологетике устойчивой тенденции роста численности работников государственных органов. Речь идет о необходимости конкретного анализа происходящих изменений. Обратимся к некоторым статистическим данным, характеризующим общую динамику количества государственных служащих. Так, за период с 1991 по 1995 гг. численность работников аппарата органов государственной власти РФ (без аппарата Минобороны, МВД, ФСК, налоговой полиции, таможен) росла по отношению к предыдущему году следующим образом: в 1992 г. - на 13,9%; в 1993 - на 12,9%; в 1994 - на 11,2%; в 1995 - на 5,7%. За четыре года количественный состав государственных служащих в стране увеличился таким образом в полтора раза. Данный рост оказался наиболее значительным в сравнении с показателями численности работающих в других отраслях. Особенно это заметно на фоне снижения удельного веса занятых в промышленности, строительстве, науке и научном обслуживании. На начальном этапе рассматриваемого периода (до 1995 г.) кратно увеличивался аппарат федеральных органов власти - с 14,9 до 37 тыс. человек.

² Если строго следовать федеральным законам, примерно 10% из них по своему должностному статусу не относятся к категории государственных служащих. Сюда не включены также работники аппаратов МВД, МО, таможен, других органов правопорядка и служб по обеспечению безопасности государства.

Существенный рост численности госслужащих наблюдался также в республиканских, краевых, областных и городских органах власти. Это объясняется прежде всего радикальным переустройством структуры государственного устройства.

Не меньший интерес представляют данные Госкомстата России об изменении количества занятых в органах различных ветвей власти. В данном случае целесообразно оценивать изменения лишь за 1994-1995 гг., так как именно в этот период процесс разделения властей стал приобретать новое качественное состояние (табл. 1).

Таблица 1

Изменения численности работников органов различных ветвей государственной власти по состоянию на сентябрь соответствующего года (тыс. человек)

	1994 г.	1995 г.	Рост численности (в %)
ВСЕГО	1006,2	1064,0	5,7
В том числе в аппарате органов:			
исполнительной власти	896,3	947,3	5,7
законодательной власти	7,1	8,8	24
судебной власти и прокуратуры	102,6	107,3	4,6
других органов власти	0,15	0,6	400

Как видно, наиболее заметно увеличился удельный вес работников, занятых в аппарате органов законодательной власти. Однако это увеличение выглядит достаточно скромным, если оценивать его с учетом происшедшей в 1994 г. смены прежней советской машины государственной власти и управления на новую - образца индустриально развитых стран Запада, основанной на плебисцитарной демократии и разделении функций законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В связи с активным формированием представительных структур государственной власти на всех уровнях и настоятельной необходимостью упрочения правовой основы жизнедеятельности общества потребность в количественном росте персонала служащих органов законодательной власти, судебной власти и прокуратуры, таким образом, возрастает объективно. Причем обеих частей - как избираемой (политической), так и профессиональной (постоянно работающей или назначаемой и не участвующей в политике).

Рассмотрим под таким же углом зрения изменения численности работников аппаратов федеральных органов исполнительной власти, имеющих подведомственные структуры в регионах. Количественный состав их территориальных работников с сентября 1994 г. по сентябрь 1995 г. увеличился с 347 676 до 383 022 человек (на 10,2%). Наиболее значительный рост при этом произошел в структурах относительно небольшого количества федеральных органов исполнительной власти: в Государственной налоговой службе, Министерстве финансов, Федеральной службе занятости и некоторых других. Общий вектор расширения этих ведомств, надо полагать, диктуется реальным изменением акцентов в государственном регулировании различных сфер и областей жизнедеятельности российского общества.

Рассматривая эту тенденцию, не следует упускать из вида и другой аспект. В настоящее время идет активный процесс перераспределения функций и полномочий от федеральных органов власти и управления к региональным, а от последних - к муниципальным. С учетом этого обратим внимание на пропорцию распределения сотрудников аппарата федеральных и региональных органов исполнительной власти по различным уровням их структур (табл. 2).

Таблица 2

Численность работников аппарата федеральных и региональных органов исполнительной власти по состоянию на сентябрь 1995 г. (тыс. человек)

	В федеральных органах	В органах субъектов РФ
ВСЕГО	416,8	530,5
В том числе на уровнях:		
федеральном	33,8	-
республиканском, краевом, областном, окружном	100	85,5
районном, городском	283	327,3
сельском	-	117,7

Из таблицы видно, что две трети сотрудников федеральных органов власти выполняет работу в региональных структурах. Их число на 17% больше, чем количество работников региональных структур власти того же уровня.

Эти и ряд других данных наводят на мысль о том, что в связи с тенденцией переноса центра тяжести ответственности государства за решение жизненно важных вопросов поддержки производственной и предпринимательской деятельности, социальной защиты населения, сохранения и развития интеллектуальных ресурсов общественного развития и др. с федеральных органов государственной власти на региональные, было бы логичным ожидать уменьшения штатов первых в пользу вторых. Действительность же не подтверждает этого (см. табл. 3).

Таблица 3

Рост численности аппарата федеральных органов исполнительной власти на территориях исполнительных органов власти субъектов РФ в 1995 г. к 1994 г. (в %)

	Федеральные органы власти на территориях	Органы власти субъектов РФ там же
Российская Федерация	109,3	103,0
В том числе:		
Москва	113,7	105,7
Санкт-Петербург	110,8	102,3
Республика Карелия	125,6	110,5
Брянская область	109,6	99,1
Вологодская область	110,3	102,3
Новгородская область	109,4	98,1
Псковская область	113,0	101,6
Владимирская область	111,0	101,9
Ивановская область	112,8	103,7

Количество государственных служащих в регионах представляет интерес и с точки зрения того, какой конкретно удельный вес они занимают в численности населения. В Москве или Санкт-Петербурге абсолютные показатели численности аппарата органов исполнительной власти, например, наиболее внушительны. Но доля чиновничества здесь в составе населения самая маленькая в сравнении с другими субъектами РФ и составляет соответственно - 0,19% и 0,18%.

Статистический анализ, проведенный с учетом этого индикатора, показал следующую картину по ряду регионов (табл. 4).

Таблица 4

Удельный вес работников органов исполнительной власти субъектов РФ в процентах от количества занятого населения регионов

Регионы РФ	Удельный вес аппарата
Северо-Западный район	0,27
В том числе: Новгородская область	0,49
Псковская область	0,49
Центральный район	0,32
В том числе: Орловская область	0,51
Рязанская область	0,51
Волго-Вятский район	0,39
В том числе: Республика Мордовия	0,54
Восточно-Сибирский район	0,43
В том числе: Республика Тыва	0,71
Дальневосточный район	0,49
В том числе: Республика Саха (Якутия)	0,92

Добавим к этому, что удельный вес работников органов исполнительной власти в составе населения традиционно значительно больше в национально-государственных образованиях (в республиках и автономных округах), чем в краях и областях Российской Федерации. Скорее всего это обусловлено стремлением руководства республик и автономий к суверенизации, нежели практическими потребностями государственного управления.

Штрихи коллективного портрета государственных служащих приобретают более глубокий смысл при анализе качественных характеристик этой категории работников. Такой анализ возможен при наличии системы научно обоснованных и проверенных на практике критериев и показателей оценки качественного состава чиновничества.

Нормативно такие критерии и показатели определены в ряде правовых актов. Они регламентируют, в частности, назначение и выдвижение работников на новые посты госслужбы на основе конкурсного отбора и регулярной оценки профпригодности с учетом специальных требований к ремеслу чиновника. В числе критериев такой оценки фигурирует довольно широкий спектр профессионально-деловых, личностных качеств и психофизических особенностей работников³. Особое место занимает при этом декларирование

См., например: О квалификационных требованиях по государственным должностям Федеральной государственной службы. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 1996 г. № 123; Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № 353 и другие нормативные правовые акты.

деполитизации деятельности государственных служащих в целях превращения их в беспристрастных чиновников-специалистов.

Но трудность анализа состоит в том, что критерии, выражающие принцип *как должно быть*, слабо коррелируют с тем, *насколько применимо это в действительности и что реально применяется в практике кадровой работы*.

В настоящее время, например, практически невозможно осуществить анализ того, как реализуются критерии оценки личностных и психофизических качеств государственных служащих на надындивидуальном уровне. Дело в том, что мало-мальский учет качественного состава кадров осуществляется лишь по сравнительно небольшому перечню их характеристик - образованию, стажу работы, квалификации, полу, возрасту. В реальной же практике зачастую на первый план выступает не профессионализм, а личная преданность политикам, не квалификация, подтвержденная дипломом и опытом работы, а способность служить интересам партийной борьбы.

Сложность критериальной оценки степени соответствия кадров требованиям времени обусловлена не только трудностями методики выявления их реальных качеств, учета и анализа данных о составе кадров. Дело в том, что существенно модифицируются функции госорганов, а стало быть, и практические требования к работе чиновников. Нет нужды, например, доказывать, что работа в любом органе государственной власти и управления все в меньшей мере отвечает сегодня запросам преобладающего в былые времена "конвейерного" стиля, когда служащий считался "винтиком" государственной машины. Она становится все более информационно насыщенной, наукоемкой, требующей изменений в их профессионально-квалификационной подготовке. Об этом убедительно свидетельствуют результаты экспертного опроса представителей руководства администраций субъектов РФ и опроса 347 работников аппаратов федеральных и региональных органов власти (табл. 5).

Таблица 5

Оценки потребности в работниках определенного типа (в % от количества каждой категории опрошенных)

Типы работников	Эксперты - представители руководства администраций субъектов РФ	Работники аппаратов федеральных и региональных органов власти
"УПРАВЛЕНЦЫ", способные анализировать и предвидеть ход событий, находить нужные и обоснованные решения, организовывать их исполнение	86,7	65
"АНАЛИТИКИ", обеспечивающие научную основу управления	63	64
"ПРОИЗВОДСТВЕННИКИ" - организаторы хозяйственной деятельности, способные создавать предприятия, налаживать снабжение, сбыт	50	73
"ИСПОЛНИТЕЛИ" - "законники", способные контролировать безусловную реализацию принятых решений, программ и планов	46,7	60
"ПОЛИТОЛОГИ" - "переговорщики" и посредники, гасящие конфликты, способные ладить с политической оппозицией и прессой	33,3	41

Насколько реальная кадровая ситуация соответствует этим приоритетам? При всем том, что в центральном аппарате федеральных органов исполнительной власти 83% государственных служащих имеют высшее образование, лишь около 6% из них обладают послевузовской дополнительной профессиональной подготовкой, необходимой для эффективного выполнения управленческих функций от имени государства. Если же учесть интенсивный процесс старения состава работников федеральной власти (уже в настоящее время среди данной категории госслужащих около 40% старше 50 лет), то вероятнее всего, что значительная их часть использует в своей работе морально устаревший багаж знаний.

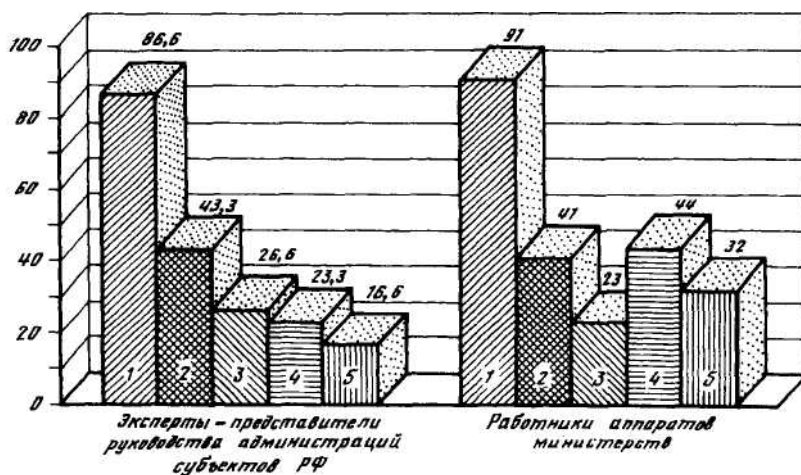
Еще острее стоит проблема специальной профессиональной подготовки среди государственных служащих регионального уровня. Как показывает анализ, основная их масса имеет высшее техническое или гуманитарное образование. Наибольший дефицит дипломированных специалистов с точки зрения современных требований государственного управления наблюдается в области юриспруденции (имеют юридическое образование около 4% работников центрального аппарата федеральных органов власти); государственного и муниципального управления (имеют образование по этой специальности менее 1%). Острую нужду в пополнении госаппарата такого рода специалистами отметило абсолютное большинство участников экспертного опроса, а также 39% опрошенных работников четырех федеральных министерств.

Несмотря на принятые в последнее время меры, направленные на развитие системы учебных заведений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, масштабы этой работы далеко не соответствуют реальным потребностям. Существующая система профессионального обучения госслужащих не покрывает даже отток специалистов, обусловленный текучестью кадров в органах государственной власти. Поэтому удельный вес имеющих дополнительное образование в области государственного управления не растет, а неуклонно уменьшается. Естественно, это в свою очередь отрицательно сказывается на деятельности органов власти.

Попытки организовать обучение сотрудников государственного аппарата с помощью различных мер краткосрочной подготовки малопродуктивны. Даже из числа работников центрального аппарата федеральных органов государственной власти ежегодно повышают квалификацию не более трети персонала. Причем эта переподготовка в лучшем случае ограничивается недельными курсами. В региональных же структурах федеральных органов и в органах власти субъектов Российской Федерации удельный вес служащих, проходящих хотя бы символическую подготовку, еще меньше. По самым оптимистическим оценкам ежегодно пополняют знания на краткосрочных курсах повышения квалификации и в постоянно действующих семинарах не более 20% работников государственных органов власти. Подчеркнем и тот факт, что, по данным, экспертного опроса, из системы профессионального обучения выпадают в первую очередь работники, занимающие высшие должности. А это чиновники, которые в значительной мере определяют качество исполнения полномочий государственных органов и их отношение к нуждам населения.

Наблюдения и материалы опросов показывают, что решение исключительно важной для государства и общества в целом задачи формирования высокопрофессионального и вышколенного государственного аппарата подменяется многочисленными реорганизациями структуры госорганов и перманентных сокращений штатов госучреждений в целях минимизации затрат на их содержание и преодоление бюрократизма. В конечном счете, как показывают приведенные статистические материалы, это, напротив, оборачивается ростом численности чиновничества, нестабильностью его состава, тем, что профессиональная деятельность в качестве государственного служащего становится все менее престижной.

В результате в настоящее время практически ни один аппарат федеральных органов исполнительной, законодательной и судебной власти не укомплектован полностью: недокомплект штатной численности в них составляет от 10% до 15%. Выше нормы сменяемость государственных служащих из-за текучести. В министерствах внешних экономических связей, по делам национальностей и социальной защиты (ныне Минсоцзащиты объединено с Минтруда) она составила, например, в 1995 г. 23-25%. Причем основные причины текучести ни в коей мере не соответствуют значению, которое по сути дела должен иметь государственный служащий как государственный человек (см. диаграмму).



Оценки основных причин увольнения работников с государственной службы (в % от количества опрошенных): / - недостаточный уровень оплаты труда; 2 - неопределенность прав и обязанностей; 3 - перегрузки в работе; 4 - работа в аппарате не престижна; 5 - мало разнообразия и самостоятельности в работе

Подведем итоги. Количество занятых в системе государственной службы неуклонно увеличивается и, вероятнее всего, в ближайшие два-три года будет ежегодно расти на 3-5%. Это обусловлено, во-первых, становлением и развитием новых форм государственного устройства РФ и достаточно трудной сменой прежних функций органов государственной власти новыми. Во-вторых, тем, что пока не созданы надлежащие предпосылки для существенного качественного улучшения профессионального состава государственных служащих, которые были бы способны обеспечить эффективное государственное управ-

ление меньшим числом. Можно также с уверенностью прогнозировать, что наиболее заметный рост численности государственных служащих произойдет в аппаратах законодательных органов власти, судебной власти и в прокуратуре.

Неизбежные изменения структуры и количественного состава работников системы государственной службы обуславливают актуальность научного обоснования численности занятых в региональных структурах федеральных органов власти и органах власти субъектов РФ в целях преодоления возможного дублирования их функций, а также обоснования финансовых и материальных затрат на их содержание.

В деле оптимизации структуры и штатов органов всех ветвей власти едва ли требуется добиваться их унификации. Напротив, принципиально важное значение имеет учет особенностей регулируемых государством областей жизнедеятельности общества и региональной специфики. Вместе с тем в такой оптимизации было бы полезным принимать во внимание показатель удельного веса занятых в государственном бюрократическом аппарате в составе населения.

Специального рассмотрения заслуживают проблемы соответствия сети учебных заведений современным задачам профессиональной подготовки и создания условий непрерывного образования государственных служащих всех уровней, ибо содержание любого по численности, но малоквалифицированного госаппарата всегда является простым расточительством.