

## ОБЩЕСТВО И РЕФОРМЫ

*Л.И. ЯКОБСОН*

### Реформа государственной службы: интересы и приоритеты

#### Реализуемая реформа?

Необходимость глубокого реформирования государственной гражданской службы общепризнанна. Сложившаяся ситуация вызывает резкое недовольство как избирателей и политиков, предпочтения которых призван реализовывать государственный аппарат, так и самих государственных служащих. Население в целом не испытывает доверия к государственным органам и склонно считать государственных служащих в высокой степени коррумпированными<sup>1</sup>. По оценке Президента Российской Федерации, нынешняя система работы государственных органов "тормозит, а во многих случаях - просто останавливает преобразования" [Путин, 2001]. Вместе с тем в среде государственных служащих широко распространено убеждение, что их труд материально и морально недооценивается, а недостатки в работе вызваны, прежде всего, неадекватностью финансирования и многочисленными реорганизациями последних лет<sup>2</sup>.

В конечном итоге реформа гражданской службы может и должна в существенной мере отвечать интересам всех вовлеченных сторон. Однако это не гарантирует успешной реализации проектов, нацеленных на долгосрочные позитивные изменения для этих сторон. Принципиальное значение имеет конфигурация ближайших интересов, на базе которых предстоит осуществлять изменения. В данном случае налицо типичная проблема современной политической экономики: нуждающиеся в совершенствовании институты способны порождать интересы, которые сужают выбор доступных вариантов их изменения<sup>3</sup>. Необходимо так определить приоритеты, ближайшие

---

<sup>1</sup> Характерен следующий комментарий массового восприятия власти, базирующийся на многолетних исследованиях общественного мнения: "Смена вывесок и лиц не изменила характера бюрократического аппарата, но лишь сделала его значительно менее компетентным и более безответственным, а потому значительно более коррумпированным" [Левада, 2000, с. 330].

<sup>2</sup> Значительная неудовлетворенность государственных служащих своей заработной платой, статусом и престижем зафиксирована, в частности, опросом, проведенным осенью 2000 года сотрудниками Российской академии государственной службы; в том же опросе лишь 17% респондентов указали на коррумпированность своей среды [Становление... 2000].

<sup>3</sup> См., например [Drazen, 2000]. В отечественной литературе соответствующая проблематика связывается с понятием "институциональной ловушки", предложенным В. Полтеровичем [Полтерович, 1999].

цели и адекватные им способы действий, чтобы преобразования получали достаточную поддержку и поддавались реализации при существующих ресурсных и институциональных ограничениях.

Попытка подготовить масштабное реформирование системы власти предпринималась в 1996-1998 годах группой советников президента Ельцина. Их аргументация в пользу ключевого значения этой реформы [Эпоха... 2001] вполне убедительна. Привлекательно понимание сути реформы: добиться, «чтобы аппарат в широком смысле работал не для "начальства", а для общества»; однако, по свидетельству разработчиков, "практически никто ни в Правительстве, ни в Администрации особого интереса к разработке... не проявлял" [Эпоха... 2001, с. 765]. По мнению инициаторов реформы, единственным эффективным средством ее реализации могла быть лишь политическая воля Президента. Иными словами, конфигурация ближайших внятно артикулированных интересов не обеспечивала опоры преобразованиям, вообще говоря, отвечавшим весьма значимым перспективным интересам.

Данная статья представляет собой попытку предложить *практически реализуемую* логику модернизации государственного аппарата. Ее парадоксальная формула: «Через эффективность для "начальства" к эффективности для общества». В основе этой логики лежит выбор в качестве основного приоритета *эффективности* (рационализации), понимаемой относительно широко, даже в некотором смысле абстрактно. В большой мере статья построена на рефлексии работы по подготовке Концепции и Программы реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая проводилась в 2000-2001 годах и в которой я принимал участие.

### "Экономический" подход

Когда речь идет о государственном управлении, придание приоритетного значения эффективности не тривиально [Shachter, 1994]. Разумеется, в любом случае подразумевается такое понимание эффективности, которое охватывает разнообразные социальные последствия функционирования госаппарата. Однако, коль скоро преимущественное внимание уделяется эффективности, на первый план выдвигаются, прежде всего, *результаты* деятельности и интересы *работодателя* (в данном случае государства), а также подходы, характерные для *экономической науки*. Альтернативой первому подходу может выступать, в частности, преимущественное внимание к ближайшим интересам работников либо к соответствию *процесса* деятельности тем или иным нормам ("обсуждать не результаты, а законность и добросовестность действий"); альтернативой второму - например, преимущественное внимание к упорядочению правовых норм.

Ориентация на эффективность в принципе не противоречит интересам работников. Однако она предполагает, например, что оплата их труда выступает, прежде всего, в роли *стимула*, а не просто справедливого *вознаграждения* усилий. Соответственно, в рамках данного подхода увязка зарплаток с интенсивностью, качеством и результативностью труда имеет, как минимум, не меньшее значение, чем их размеры. "Экономический" подход не оправдывает безразличия к полноте, логической стройности и стабильности правового регулирования, не отказывает в позитивной оценке упорядочению норм, не способствующих повышению эффективности.

Приоритет эффективности характерен для успешных реформ государственного аппарата, проводившихся в последние десятилетия во многих странах [Public... 1996; Public... 1997; Pollitt, Bouckaert, 2000]. Эти реформы предполагали, как правило, активизацию финансовых механизмов, ориентированных на обеспечение конкретных результатов, усиление гибкости оплаты труда и освоение в сфере государственного управления позитивного опыта управления корпорациями. Во многих аспектах организация деятельности в гражданском государственном аппарате становится все более схожей с организацией деятельности менеджеров частного сектора и все менее схожей с организацией деятельности военнослужащих, полицейских и т.п. Подобные

тенденции стали за последнее время преобладающими, хотя, разумеется, они в неодинаковой степени проявляются в разных странах. В целом данные тенденции поддерживаются большинством как специалистов, так и налогоплательщиков, хотя эта поддержка не единодушна.

То, что принято называть предпринимательским духом в государственном секторе, оспаривается, с одной стороны, традиционалистами, с другой - исследователями, относящими себя к постмодернистской волне в государственном управлении. Аргументы тех, кто критикует доминирующие ныне "модернистские" тенденции с позиций как преемственности, так и постмодерна, частично совпадают. Вместе с тем, первых заботит главным образом некоторый релятивизм современных подходов, тогда как, по мнению вторых, они недостаточно релятивны.

С точки зрения традиционалистов, государственный служащий должен рассматривать соответствие своих действий законодательству в качестве абсолютного и едва ли не единственного критерия целесообразности. Эффективное использование ресурсов государства следует обеспечивать, прежде всего, за счет совершенствования законодательства, что составляет прерогативу законодательной власти в противоположность исполнительной и тем более госаппарату<sup>4</sup>. Постмодернисты склонны подчеркивать, что введение однозначных критериев рациональности уменьшает разнообразие мировосприятий и ценностных ориентации [Reforming... 1996]. В практическом плане это предполагает, с одной стороны, настроенное отношение к рационализации (например к экономии, достигаемой за счет унификации услуг государства), а с другой - в конечном счете принятие как данности едва ли не любой конфигурации политических решений, выполнение которых возлагается на государственный аппарат.

Как уже было сказано, определенное сближение государственного управления в гражданском секторе с управлением корпорациями и усиление внимания к рационализации и эффективности - тенденция, проявляющаяся повсеместно. Реальной проблемой для каждой страны, в том числе России, является выбор *адекватной степени и механизмов* рационализации. Значение и масштабы усилий по повышению эффективности могут ограничиваться различными обстоятельствами. Так, при наличии стабильного, непротиворечивого, детализированного и единодушно одобряемого законодательства исполнительная власть не должна чрезмерно отвлекаться на поиски резервов рационализации (аргумент традиционалистов). Правительство, не слишком ограниченное в средствах, может позволить себе больше заботиться об учете всевозможных вкусов, чем об экономии (таков экономический подтекст позиции постмодернистов). В обществе с исторически сложившейся мощной корпорацией гражданских служащих рационализация связана с более значительными экономическими, политическими и культурными издержками, чем в обществе, где такая корпорация менее обособлена и внутренне устойчива. Кроме того, темпы рационализации зависят от экономических возможностей, поскольку она зачастую требует инвестиций в обновление и повышение квалификации кадров, в освоение новых управленческих технологий и другие инновации, лишь со временем способные принести экономию средств.

#### Неотложность изменений

России в близкой перспективе предстоит практически неизбежное *обновление кадрового ядра* государственной гражданской службы. От принимаемых ныне решений зависит, насколько управляемо пройдет этот процесс и какие доминанты он определит на длительную перспективу.

---

<sup>4</sup> В силу ограниченности места позиция изложена упрощенно. Существенно, что пафос традиционализма в данном случае определяет забота о сохранении не старых "технологий", организации или кадров государственной службы как таковых, а конституционного порядка и особенно разделения властей [Мое, 1994]. В статье акцентируется также примат правовой теории, в сравнении с экономическим и социологическим знанием, когда речь идет о сопоставлении государственного и частного секторов.

В настоящее время кадровая ситуация в сфере государственного управления весьма специфична. Особенно это проявляется в федеральном звене государственной гражданской службы, которое традиционно определяет облик и способы действий отечественного чиновничества в целом.

Во-первых, образовался разрыв между кадровым чиновничеством, с одной стороны, и значительной частью лиц, непосредственно принимающих ответственные решения, - с другой. Среди замещающих должности категорий "А" на федеральном уровне в органах исполнительной власти только 35% пришли на государственную службу до начала перестройки (имеют стаж 15 лет и более), а почти половина (48%) начали службу в последнее десятилетие. В то же время среди замещающих высшие, главные и ведущие должности категории "В" (должности от советника и заместителя начальника отдела и выше) лица со стажем государственной службы 15 лет и более составляют свыше 60%<sup>5</sup>. Ни по одной из этих групп должностей доля начавших службу в 1990-е годы не достигает 30%, причем она относительно больше для высших должностей (руководителей государственных органов и их заместителей), т.е. обновление затронуло, скорее, самый верхний эшелон государственных служащих.

Несоответствие состава тех, кто принимает решения, и тех, кто их готовит и реализует, порождает проблемы. В частности, среди кадрового чиновничества широко распространены недовольство практикой политических назначений и реорганизаций, а также тяга к стабильности и автономии от сменяемых руководителей (зачастую именно так интерпретируется принцип, в соответствии с которым работодателем государственного служащего является государство, а не отдельный орган или его руководитель). Кроме того, лица, принимающие решения, значительно менее интегрированы в своего рода "корпорацию госслужащих", облик и представления которой пока определяются, скорее, преемственностью с советским чиновничеством, чем новыми чертами. Это не обязательно заслуживает негативной оценки, однако сохранение такого облика, в свою очередь, создает проблемы в связи с другой особенностью современной кадровой ситуации.

В 1990-е годы положение государственных служащих резко изменилось. Ранее государственная служба была одной из наиболее престижных сфер приложения труда и обеспечивала относительно высокие заработки и социальные гарантии. Это позволяло, в частности, рекрутировать специалистов федеральных органов исполнительной власти из числа лиц, имеющих опыт успешной работы на предприятиях. В последнее десятилетие положение изменилось. С одной стороны, открылись принципиально новые сферы приложения управленческого труда в частном секторе, с другой - возникла тенденция к нестабильности положения работников государственного аппарата, снизился относительный уровень их заработной платы.

Последнее обстоятельство в известной мере маскируется при сравнении заработной платы в государственном и муниципальном управлении со средней по народному хозяйству (в конце 1990-х годов соотношение было примерно таким же, как в конце 1980-х). Однако более показательным сравнением является сравнение с финансовым сектором, который, с точки зрения профессионально-квалификационной структуры кадров, наиболее схож с госаппаратом. До начала 1990-х годов уровни оплаты труда в финансовом и государственном секторах и в муниципальном управлении существенно не различались. Однако затем за короткое время сформировался двукратный разрыв, который в дальнейшем в основном сохраняется. Следует учитывать, что вознаграждение труда в банках и других финансовых институтах, равно как оплата труда управленцев, экономистов, юристов и т.п. на иных предприятиях частного сектора, зачастую не полностью отражалась в отчетности, так что на практике разрыв еще более значителен.

Резкое ослабление конкурентоспособности государственной службы как сферы приложения труда особенно ощутимо в Москве. На конец 2000 года денежные доходы

---

Речь идет не только о средней для трех групп величине, но и о показателях по каждой группе в отдельности (здесь и далее данные Госкомстата России).

в расчете на душу населения составляли здесь 13 898 руб., средняя начисленная заработная плата - 4442 руб. Разрыв между величиной душевого дохода и заработной платы, вероятно, обусловлен не только концентрацией в столице предпринимательских доходов, но также высоким удельным весом оплаты труда, осуществляемой по "теневым" и "серым" схемам. В то же время среднемесячная начисленная заработная плата (включая выплаты социального характера) работников федеральных органов исполнительной власти на региональном уровне в 2000 году составляла в Москве 3672 руб.

В условиях нестабильности и все большей утраты позиций по уровню оплаты государственная гражданская служба, особенно федеральная в Москве, была способна, скорее, удерживать опытных сотрудников, чем привлекать наиболее одаренную, амбициозную и конкурентоспособную молодежь. Характерно, что не только на высших и главных, но также на ведущих должностях категории "В" в органах исполнительной власти (федеральный уровень) более 50% составляют лица в возрасте 50 лет и старше; в относительно скором будущем им предстоит уйти на пенсию (следует учитывать и то, что среди занимающих ведущие должности 40% составляют женщины, для которых пенсионный возраст установлен в 55 лет). В то же время для относительно молодых кадров характерно широкое участие в работе по совместительству за пределами государственного аппарата, причем эта работа и иные источники зачастую приносят доходы, сопоставимые с денежным содержанием служащего или его превышающие. Соответственно, молодые сотрудники менее интегрированы в "корпорацию" государственных служащих, чем те, кто вошли в нее до середины 1980-х годов.

При сохранении нынешних тенденций эта корпорация будет во все большей степени подвергаться эрозии "снизу", не находя вместе с тем достаточной поддержки "сверху". При этом ее ядро начнет замещаться относительно менее конкурентоспособным, добросовестным и интегрированным поколением служащих<sup>6</sup>.

Очевидная, но весьма дорогостоящая альтернатива инерционному сценарию - общее значительное улучшение денежного содержания и социальных гарантий для государственных служащих. Это позволило бы восстановить ситуацию, при которой, например, для талантливого юриста служба в органе государственной власти была бы не менее привлекательной, чем работа на частном предприятии. Именно такой подход, естественно, отвечает непосредственным интересам государственных служащих, и в особенности представлениям тех, кто составляет их кадровое ядро. Проблема, однако, в том, что для реализации данного подхода требуется многократное увеличение затрат на государственное управление. В ближайшее время оно невозможно в силу не столько собственно бюджетных, сколько социально-политических обстоятельств. Общество не готово поддержать существенное улучшение положения государственных служащих, если не произойдут глубокие изменения в работе государственных органов. Это отчетливо проявилось, в частности, при голосовании Государственной думы по Федеральному бюджету 2001 года.

При нынешнем положении государственных гражданских служащих (либо его незначительном улучшении) неизбежна деградация государственного аппарата по мере старения и замещения его унаследованного кадрового ядра. Улучшить ситуацию можно лишь в тесной увязке с наглядными для общества усилиями по улучшению работы государственного аппарата. Максимально выраженная ориентация на оцениваемый результат, поощрение конкретных достижений, дифференцированный подход к ресурсному обеспечению (в противоположность пассивному поддержанию функционирования традиционных структур и процедур) становятся в данных обстоятельствах, по сути, безальтернативными.

---

<sup>6</sup> По результатам социологического исследования, проведенного в 2001 году в ряде федеральных органов исполнительной власти группой под руководством П. Кудюкина, доминирующая мотивация служащих старше 50 лет - "привычка" и стремление "доработать до пенсии", а служащих в возрасте до 30 лет - стремление приобрести опыт, чтобы "потом искать себе другое место" [Экономическое... 2001].

При этом как традиционалистская, так и постмодернистская аргументация в пользу сдержанного отношения к рационализации заведомо не адекватны отечественным реалиям. Правовая система России во многом еще находится в процессе становления, причем ведущая роль в подготовке законопроектов принадлежит государственному аппарату, прежде всего органам исполнительной власти. Что касается ущерба, который рационализация способна нанести разнообразию, то эта проблема вряд ли приоритетна для страны, где государство вынуждено заботиться не столько об обеспечении идеалов политкорректности, сколько, например, о борьбе с вооруженными сепаратистами и об обеспечении элементарных условий существования пенсионеров.

Таким образом, для современной России проблема состоит не в том, необходима ли реформа государственной гражданской службы, четко ориентированная на эффективность, а в том, как такую реформу проводить. В данном случае, с точки зрения интересов государства и общества в целом, дискуSSIONНЫ не столько цели и общая направленность реформы, сколько *механизмы и темпы ее реализации*.

### Ресурсные условия рационализации

Ограничения рационализации могут иметь собственно *экономической, социокультурной и политико-экономической* характер. Экономические ограничения в узком смысле относятся к доступности ресурсов, причем не только финансовых, но и, например, кадровых (носителей необходимых знаний и навыков). Модернизация требует инвестиций в обновление управленческих технологий, процедур и, в конечном счете, кадров, в повышение их квалификации и т.п.

Финансовые ограничения для современной России весьма значимы, однако, когда речь идет о модернизации государственной службы как таковой, отнюдь не непреодолимы. В самом деле, расходы на государственное управление и местное самоуправление составляют около 1% ВВП и 4% консолидированного бюджета страны, в том числе расходы на содержание федеральных органов составляют не более трети этих величин. Между тем критически важны, прежде всего, изменения в федеральных органах власти, особенно исполнительной, поскольку, как отмечалось выше, они определяют облик отечественного чиновничества в целом. Причем это в значительно меньшей степени относится к рядовому персоналу налоговой, статистической и т.п. служб, чем к служащим центрального аппарата, непосредственно причастного к формированию политики государства. Численность этой части чиновничества составляет около 30 тыс. человек, и применительно к ней экономическая доступность изменений несомненна. Следует также учитывать, что модернизация технически невыполнима одномерно. Это относится, например, к апробации новых форм и методов работы и их последующему широкому распространению. Таким образом, речь идет о затратах, которые предстоит осуществлять в течение среднесрочного периода в посильных для экономики масштабах<sup>7</sup>.

Более критичны ресурсные ограничения, относящиеся к характеру *человеческого капитала*, используемого в сфере государственного управления. Для российской экономики, вступившей в период реформ с весьма значительным запасом человеческого капитала, характерно обесценение большей его части в связи с изменением ситуации на рынке труда. Экономическая оценка конкретного элемента как физического, так и человеческого капитала (например станка или совокупности знаний и навыков специалиста) объективно определяется соотношением спроса и предложения аналогичных активов. Изменения такого рода соотношений привели, в частности, к резкому снижению альтернативных издержек, воплощенных в физическом и человеческом капитале отечественного ВПК. В сфере государственного и муниципального управления изменения не были столь резкими, но, как и в экономике в целом, произошла

---

Сказанное не умаляет необходимости планирования расходов с предельной тщательностью, на каждом этапе максимизируя их отдачу. В этой связи реформирование государственной гражданской службы предполагает подготовку и реализацию соответствующей федеральной целевой программы.

своего рода сегментация запасов человеческого капитала, соответствующая сегментации рынка труда.

Так, одинаковому числу лет образования зачастую соответствуют весьма различные рыночные оценки человеческого капитала в зависимости от его соответствия современным запросам экономики. Значение имеет как профиль подготовки, так и период, в который она получена. Например, образование в области права или информационных технологий оценивается, как правило, существенно выше, чем педагогическое, а подготовка в области финансов, полученная 3-5 лет назад, - выше, чем полученная в 1960-е или 1970-е годы. При этом разница столь велика, что зачастую не восполняется оценкой тех компонентов человеческого капитала, которые связаны с приобретенным опытом<sup>8</sup>.

Улучшение кадровой ситуации в сфере государственного управления может происходить лишь постепенно за счет привлечения молодежи, а также кадров из тех сфер, которые ранее уже были в существенной мере затронуты рационализацией (это, прежде всего, крупный бизнес и ведущие негосударственные некоммерческие организации). Вместе с тем немалые резервы связаны с пополнением знаний и развитием навыков государственных служащих молодого и среднего возраста. Речь идет не столько о теоретическом переобучении, сколько об учебно-практических программах освоения организационных и технологических инноваций. Распространение новых форм и методов работы не может существенно опередить обновление кадрового потенциала и наоборот, так что ощутимые сдвиги достижимы лишь в среднесрочной, а доминирование новых подходов - в долгосрочной перспективе (порядка 10 лет).

Что касается материально-технической составляющей ресурсов, в данном случае наиболее значимы те из них, на базе которых реализуются современные информационные технологии. Хотя их формирование представляет важную и сложную задачу, в настоящее время возможности уже имеющихся ресурсов такого рода недоиспользуются главным образом из-за недостаточной подготовленности кадров.

Таким образом, критическими являются ограничения, связанные с кадровой составляющей ресурсов государственного и муниципального управления. Соответственно, с самого начала необходимы энергичные усилия по наращиванию необходимых элементов человеческого капитала. При этом можно рассчитывать на существенный выигрыш уже в краткосрочной перспективе, если, во-первых, выбирать *наиболее перспективные направления инвестирования* (в частности, делать акцент на кадры, принимающие ответственные решения, а также на специальности и специализациях, по которым государственная служба пока неконкурентоспособна на рынке труда), и, во-вторых, использовать в ряде случаев "очаговый" подход, создавая *пилотные образцы комплексной рационализации*. Разумеется, ни то ни другое не изменит немедленно ситуацию в целом, однако обеспечит реальные прорывы на значимых участках государственной службы и облегчит дальнейшую рационализацию.

Успех кадровой политики, адекватной потребностям в рационализации, решающим образом зависит от ее целенаправленности, учета конкретных особенностей тех или иных участков государственной службы, с одной стороны, и сегментов рынка труда - с другой. Так, поскольку в нынешней ситуации формальные показатели квалификации (в частности, стаж) слабо коррелируют с реальными экономическими оценками компонентов человеческого капитала, придание первым решающей роли в организации оплаты труда заведомо несовместимо с обеспечением ее эффективности.

---

<sup>8</sup> Указом Президента РФ от 8 мая 2001 года № 528 "О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов" руководителям государственных органов предоставлено право устанавливать повышенное денежное вознаграждение и ряд дополнительных надбавок государственным служащим, осуществляющим правовое обеспечение деятельности органов государственной власти. Эта мера создала серьезный прецедент, заведомо не вписываясь в традиционную логику дифференциации денежного содержания служащих без учета реалий рынка труда. Однако пока она имеет изолированный характер и даже в отношении юристов решает проблему далеко не полностью.

Целенаправленность кадровой политики в данном случае неотделима от ее гибкости.

Традиционные дискуссии сторонников гибких и ригидных (ориентированных на нечто вроде "табели о рангах") подходов к оплате труда государственных служащих, будучи вообще во многом академическими, по сути, не имеют касательства к предстоящему в России довольно длительному периоду обновления. Лишь после того, как хотя бы в основном произойдут решающие сдвиги, ориентация на "табель о рангах" станет *одним из* приемлемых вариантов (правда, вряд ли оптимальным). До этого она равнозначна блокированию изменений, без которых, как показано выше, государственная служба обречена на быструю деградацию.

Таким образом, ресурсные ограничения предопределяют *относительную длительность* процесса рационализации и акцент на *гибкую целенаправленную кадровую политику*, которая должна проводиться как можно более интенсивно и последовательно.

### **Социокультурные условия рационализации**

Отход от шаблона в кадровой политике, в частности в стимулировании оплаты труда, безусловно, оправдан экономически, но связан с издержками социокультурного характера. В самом деле, он влечет некоторое "размывание" корпорации государственных гражданских служащих. Например, учет реальной сегментации рынка труда предполагает, что денежное содержание конкретного чиновника нередко будет в большей степени определяться принадлежностью к тому или иному профессиональному сообществу (юристов, экономистов, специалистов по проектному менеджменту и т.п.), а также местом в этом сообществе, чем формальным статусом внутри сообщества государственных служащих (должность, стаж и т.п.). Это, несомненно, скажется на самоидентификации чиновничества и породит его частичное растворение в широком слое управленцев.

Такого рода процесс имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Первые связаны с предотвращением кастовой замкнутости бюрократии и преодолением ее взаимной отчужденности с обществом, что, бесспорно, актуально для нашей страны. Вторые относятся к потенциальному ценностному конфликту и способны ослабить ту специфически высокую степень лояльности по отношению к нанимателю (государству), которая ожидается от государственных служащих. Мой опыт участника дискуссий по вопросам реформирования государственной службы убеждает, что именно подобные опасения лежат в основе практически всей аргументации противников гибкости.

Однако соответствующие ограничения политики рационализации могли быть критически значимыми, если бы корпоративная культура государственных служащих была глубоко укорененной, обладала высокой ценностью в глазах российского общества и обеспечивалась механизмами преемственности на длительную перспективу. Именно так обстоит дело в некоторых странах Западной Европы, однако в России ситуация иная.

В нашей стране культура современного чиновничества не имеет длительной непрерывной истории и органична, по сути, лишь для одного-двух поколений госслужащих. Культура стабильной, базирующейся на профессионализме и постепенном карьерном продвижении, относительно аполитичной государственной службы - явление 1970-1980-х, но никак не 1920-1940-х годов. Безусловно, в ней в определенной мере воспроизводились черты традиции, прерванной в 1917 году, но сама эта традиция не была ни особенно глубокой и развитой, ни по-настоящему интегрированной в культуру общества в целом.

Нынешняя - во многом несправедливая - недоброжелательность общества по отношению к чиновничеству характерна для русской культуры практически всего петербургского периода (до его начала чиновничество в современном смысле практически отсутствовало). Один из виднейших исследователей этой культуры, базируясь



на большом материале, утверждает: "Чиновник в общественном сознании ассоциировался с крючкотворством и взяточничеством... Русская бюрократия, являясь важным фактором государственной жизни, ...не создала ни своей культуры, ни своей этики, ни своей идеологии", резко отличаясь в этом отношении, например, от офицерства и духовенства [Лотман, 1994, с. 26,27].

Формированию устойчивой корпоративной культуры препятствовало и то, что в советское время гражданские служащие отчетливо не отделялись от управленческого персонала предприятий и учреждений. В постсоветский период корпорация не успела в полной мере сложиться и, более того, сразу же начался отмеченный выше процесс ее эрозии. Фактический уровень лояльности к нанимателю со стороны управленческого персонала нередко выше на частных предприятиях, чем в государственных органах<sup>9</sup>. Разумеется, это в немалой степени связано с различиями в оплате труда.

8 предыдущей части статьи показано нарастающее расслоение корпорации государственных служащих. Налицо разрыв между "новым" и "традиционным" чиновничеством (грань между ними может быть условно зафиксирована на рубеже 10-15-лет него стажа государственной службы), причем и эти две группы неоднородны. В обеих выделяются, пользуясь старой терминологией, "ответственные работники" и "исполнители" (применительно к федеральным органам исполнительной власти грань можно провести на уровне начальника отдела). Гражданские государственные служащие как особая корпорация ассоциируются, прежде всего, с "ответственными работниками традиционного типа"; именно для данного слоя трудовая деятельность часто представляет собой *службу* (самоотверженное служение государству), отчетливо несхожую с обычной *работой* как средством получения заработка, удовлетворения личных творческих запросов и т.п. Однако этот слой составляет *меньшинство* и, по сути, *не воспроизводится*.

Исполнители (особенно молодые) не столько "служат", сколько "работают", как работали бы в качестве аналитиков, бухгалтеров, делопроизводителей и т.д. у других нанимателей (и нередко делают это по совместительству с той же или большей добросовестностью). Что же касается "ответственных работников нового типа", этот слой близок, с одной стороны, к профессиональным политикам, с другой - к менеджерам крупных частных фирм, независимым экспертам, видным практикующим адвокатам и т.п. Для данной группы государственных служащих профессиональная деятельность - в огромной степени пространство самореализации и самоутверждения, "преобразования мира в соответствии со своими представлениями". Это во многом несхоже ни со службой дисциплинированного чиновника, ни с обычной работой ради заработка. Для молодежи, приходящей на государственную службу с намерением сделать карьеру, естественно ориентироваться в своем видении перспективы именно на этот слой, а не на "традиционное чиновничество".

Таким образом, позиция, акцентирующая преимущества привилегированной, стабильной и замкнутой чиновничьей корпорации, применительно к России не консервативна, а *романтична*. В самом деле, она предполагает не поддержание преобладающих ныне тенденций, а их решительный перелом. Однако конкретные меры, способные его обеспечить, не указываются (и, по-видимому, не могут быть найдены в рамках разумных ресурсных ограничений и в пределах того периода, за который необходимо предотвратить деградацию)<sup>10</sup>. В качестве сложившейся корпорации государственные гражданские служащие России ныне не обладают большим запасом социокультурной "прочности". Это само по себе свидетельствует о необходимости модернизации и во всяком случае означает, что социокультурные ограничения, как таковые, не имеют в данном случае критического характера.

<sup>9</sup> Судя по имеющимся материалам, первые а гораздо меньшей степени, чем вторые, страдают от злоупотребления персоналом инсайдерской информацией, использованием рабочего времени и своим статусом в организации для извлечения побочных заработков и т.д.

<sup>10</sup> Кроме того, сами предполагаемые преимущества "замкнутой" государственной службы далеко не бесспорны, особенно когда речь идет о постсоциалистической экономике (см., например [Roland, 2000, p. 212]).

Вместе с тем относительная слабость корпоративной культурной традиции не равнозначна отсутствию значимых *корпоративных интересов*. Интересы сохранения *группы* в относительно неизменном виде (предотвращение "размывания", "растворения") могут играть важную роль, даже если положению большинства ее членов как индивидов мало что угрожает [Stiglitz, 1998].

Кроме того, именно среди той части государственных служащих, которая составляет ядро нынешней корпорации (пожилые профессиональные чиновники среднего и высшего звена), чаще всего встречается глубокая приверженность ценностям добросовестной бюрократии. Соответственно, персонализация корпоративных интересов совпадает с искренним самоощущением "государевых людей". В результате имеется хотя и узкое, но существенное пространство ценностного (подчас весьма эмоционального) отторжения доступных вариантов рационализации. В качестве альтернативы выдвигается, по сути, придание бюрократии кастовых черт<sup>11</sup>.

Узость пространства, о котором идет речь, обусловлена небольшими и сокращающимися масштабами нынешнего ядра корпорации, существенность - неординарным влиянием данного слоя государственных служащих. Именно те, кто принадлежит к ядру чиновничества, играют ключевую роль в трансформации политических установок в конкретные решения, например в тексты законопроектов, правительственных и ведомственных актов, в бюджетные проектировки и т.п. Коль скоро характер модернизации расхожится с представлениями и ближайшими интересами этого слоя, ее осуществление составляет далеко не тривиальную политико-экономическую проблему.

### **"Технократическая реформа": опора на интересы**

Важная особенность модернизации государственной службы, по сравнению с иными компонентами государственного сектора - необходимость самореформирования. Когда речь идет, например, о модернизации образования или здравоохранения, в государственном аппарате может быть представлен баланс взглядов и интересов как соответствующих профессиональных сообществ (педагогов, медицинских работников и т.п.), так и потребителей их услуг и иных общественных групп. Применительно к реформе государственной службы сбалансированность представительства интересов труднодостижима.

При прочих равных условиях представительство "внутренних" интересов отрасли или сектора, особенно если речь идет о непосредственных интересах работников, корреспондирует, скорее, со стремлением привлечь дополнительные ресурсы, чем с поиском резервов рационализации, например за счет интенсификации труда или отказа от избыточных функций. Каждое профессиональное сообщество закономерно и, как правило, аргументированно отстаивает корпоративные запросы в отношении бюджетного финансирования, налоговых льгот и т.п., что предполагает некоторое затушевывание резервов повышения эффективности.

При обсуждении путей реформирования соответствующих отраслей неизменно возникают следующие мотивы. С одной стороны, результаты труда учителей, врачей и т.д. с трудом поддаются объективной оценке, с другой - для представителей этих профессий огромную роль играет приверженность профессиональному долгу. Поэтому следует признать уникальность той или иной сферы и не применять к ней обычные экономические подходы. Вместо этого, однако, обычно предлагается лишь достойно обеспечить работников и положиться на их добросовестность и инициативу.

Такие мотивы не беспочвенны, но конкретный анализ неизменно показывает, что претендующие на уникальность сферы во многом схожи между собой, экономические

---

Именно таков подтекст предложений максимально обособить подготовку государственных служащих от общей системы образования управленцев, юристов и т.д., а также затруднить "боковой вход" (прием на относительно высокие должности лиц, приобретших профессиональный опыт за пределами государственной службы).

стимулы значимы, дифференцированный учет конкретных достижений возможен, резервы эффективности существуют, а адекватно построенные экономические механизмы позволяют эти резервы использовать. Особенность сферы государственного управления в рассматриваемом отношении состоит главным образом в том, что чиновничество влиятельнее, например, учительства.

За рубежом рационализация государственного управления обычно инициировалась интересами, локализованными вне государственного аппарата: в гражданском обществе и политической элите [Pollitt, Bouckaert, 2000]. В современной России структуры гражданского общества и политические партии достаточно развиты, чтобы блокировать увеличение расходов на государственное управление (о чем говорилось выше), но еще недостаточно сильны и консолидированы, чтобы стать независимой опорой конкретной программы реформ в данной области. Об этом свидетельствует, в частности, судьба упомянутого выше замысла реформы 1996-1998 годов: будучи прямо ориентирован на интересы гражданского общества (в подчеркнутом противопоставлении интересам "начальства"), он фактически не получил общественного отклика, хотя был манифестирован в Послании Президента Федеральному Собранию.

Положение усугубляется следующими обстоятельствами. В странах, где ранее успешно проводились реформы государственной службы, рационализация начиналась, как правило, при относительно приемлемом *качестве работы* аппарата, и задачи его улучшения решались параллельно с задачами достижения *абсолютной экономии*, причем именно последняя была наиболее наглядной для общества. В России резервы прямой экономии заведомо невелики.

По данным Всемирного банка, представленным в подготовленном для Правительства Российской Федерации докладе "Реформа государственного управления: сравнение опыта проведения реформы в некоторых странах", в настоящее время в России доля государственных и муниципальных служащих в общей численности занятых в 7 раз меньше, чем в Великобритании, Германии и США, в 3 раза ниже, чем в Австралии и Канаде, в 1,5-1,8 раза меньше, чем в Южной Корее, Китае и Бразилии. По относительному уровню оплаты труда служащих Россия также не относится к числу ведущих. Вместе с тем общепризнано несовершенство существующих механизмов использования ресурсов в сфере государственного управления. Следовательно, единственным объяснением низкой ресурсоемкости этой сферы может быть невысокое качество выполнения ею своих функций. Причем важным фактором в данном случае выступает отсутствие четкости в их определении, а также в разделении труда и ответственности между различными структурами государственного аппарата.

Непроясненность соответствия между провозглашаемыми функциями государства и конкретными задачами его структур позволяла регулярно сокращать численность служащих без заметных изменений в механизмах их деятельности либо транспарентного сокращения сферы ответственности государства. В результате шло фактически неконтролируемое снижение качества работы государственного аппарата. Такой путь, безусловно, несовместим с рационализацией. По крайней мере, на начальном ее этапе в нашей стране неизбежен приоритет *упорядочения и улучшения качества* по отношению к сокращениям и прямой экономии.

С учетом указанных обстоятельств движущими силами модернизации государственного аппарата в течение достаточно длительного периода могут быть в основном интересы, отчетливо представленные *в нем самом*. В то же время отмеченная выше *неоднородность* чиновничества составляет не только одну из причин, по которым реформа необходима, но и - потенциально- предпосылку ее осуществимости.

Общий интерес "ответственных работников" и особенно их высшего звена состоит преимущественно в обеспечении "техничко-экономической" эффективности работы подведомственных подразделений. Речь идет о своевременном, полном и экономичном выполнении заданий (функций, обязанностей). В отношении "нетехнических" аспектов деятельности государственного аппарата (в том числе в понимании объема и содержания функций, которые призвано выполнять государство) "ответственные

работники" гораздо менее консолидированы в силу двух тесно связанных между собой обстоятельств. Во-первых, отмеченной выше относительной слабости гражданского общества и политических партий объективно соответствует глубокая вовлеченность государственного аппарата, в том числе структур исполнительной власти, в представительство разнонаправленных общественных интересов. Во-вторых, высший слой чиновничества, особенно "нового", слабо отграничен от слоя профессиональных политиков.

Таким образом, наиболее перспективна "технократическая" реформа государственного управления как механизма реализации политических решений, в какой-то мере инвариантного по отношению к их содержанию<sup>12</sup>. В этом смысле ее характер совпадает с ожиданиями "традиционного чиновничества", представители которого неизменно указывают, что корректировка задач или смена руководителей сами по себе не должны вести к тотальной "перетряске" аппарата. Другой вопрос, что, во-первых, инвариантность не может быть безграничной (она стала относительно достижимой лишь в последнее время, поскольку стабилизируется принципиальный выбор политического и экономического устройства страны) и, во-вторых, нынешнее состояние государственного аппарата ее не обеспечивает.

Как бы то ни было, "традиционное чиновничество", зачастую отторгая гибкость как необходимое условие "технической" модернизации, в то же время не имеет оснований выступать против такой модернизации в принципе. А значит, спор переносится в плоскость методов, позволяющих успешно решить задачу. В этом споре позиция, соответствующая интересам "ответственных работников нового типа", вообще говоря, сильнее с точки зрения как содержательных аргументов, так и властных ресурсов.

"Технократическая" модернизация имеет самостоятельное значение и может проводиться в известной степени независимо от темпа более широких политических, правовых и административных преобразований. Она вполне способна начаться *в пилотном режиме* на базе отдельных федеральных, региональных и местных органов. Специфике того или иного пилотного объекта может соответствовать преимущественное внимание к различным аспектам и вариантам улучшений. Это создаст основу для последующего распространения инноваций (подобно тому, как предприятия, в том числе конкурирующие, заимствуют друг у друга новые организационные решения). Однако для этого требуется создать возможность для экспериментирования и, следовательно, *избежать ригидности и чрезмерной унификации* в организации государственной гражданской службы. С данной точки зрения, несвоевременным было бы принятие на начальном этапе реформы актов, детально и единообразно регламентирующих деятельность, карьеру и вознаграждение госслужащих<sup>13</sup>.

Важно также избежать неоправданной увязки первых шагов модернизации с проблемами, разделяющими слои "ответственных работников", равно как и политиков. Между тем на проработку вариантов реформирования государственной службы регулярно накладывались дискуссии о структуре правительства, в частности о количестве ведомств и распределении компетенции.

Некоторая изменчивость структуры правительства, по существу, предопределена статьей 112 Конституции Российской Федерации, которая фактически возлагает на каждого вновь назначаемого премьер-министра обязанность проектировать эту

---

<sup>12</sup> В несколько ином контексте данный вывод был сделан мной в [Jakobson, 2000]. В этой работе, написанной в основном зимой 1998-1999 годов, отмечалась, в частности, характерная для того времени востребованность рационализации, прежде всего, региональными лидерами - "хозяйственниками", независимо от их политической ориентации.

<sup>13</sup> Такая попытка была предпринята в подготовленном в 2000 году проекте Кодекса о государственной гражданской службе Российской Федерации. Проект содержал 220 статей, в том числе устанавливающих, например, какие категории служащих обеспечиваются визитными карточками и кто утверждает их форму. Более важно, однако, что проект фактически исключал какую-либо гибкость в организации труда и его оплате.

структуру заново. Данное положение играет и позитивную роль, связанную с уже упомянутым интенсивным представительством общественных интересов через органы исполнительной власти в условиях, когда формы и навыки публичной политики еще недостаточно действенны. В таких обстоятельствах выбор структуры правительства перестает быть сугубо менеджериальной либо правовой проблемой и неизбежно соотносится с текущей ситуацией. Как бы то ни было, решения о создании, упразднении, реорганизации и даже переименовании ведомств в нашей стране носили преимущественно политический характер и отражали, в том числе, персональные взаимоотношения внутри политико-административной элиты. Однако с "технической" точки зрения существенно, скорее, не то, сколь широки функции министерства и имеет ли его глава статус вице-преьера, а четкое определение каждой из функций и критериев их выполнения, адекватная трансформация функций госоргана в функции его подразделений и рациональная организация работы каждого подразделения и сотрудника<sup>14</sup>.

Итак, в силу особенностей современного государственного управления нецелесообразно отягощать "техничко-экономическую" рационализацию государственной службы смежными политическими задачами. Иными словами, уместна *вполне последовательная*, в некотором смысле максималистская рационализация, тогда как имеющиеся ограничения относятся, скорее, не к существу реформы, а к ее конкретному дизайну и продолжительности.

Первичная область модернизации - взаимодействие руководителя, имеющего ясно очерченную сферу ответственности, с подчиненным ему модулем государственного аппарата. Задача состоит в том, чтобы создать институциональные условия, в которых каждый модуль государственной службы будет функционировать качественно и эффективно.

Исходным пунктом при указанном подходе выступает четкая и прозрачная *структуризация функций*. В настоящее время типична ситуация, когда функции государственного органа, если они непосредственно не определены Конституцией, формулируются по его собственному предложению. Это зачастую порождает тенденции, во-первых, к недостаточной соотнесенности совокупности функций ведомств законодательно установленным функциям государства в целом, во-вторых, к взаимной экспансии, приводящей к многочисленным пересечениям в работе различных государственных структур, в-третьих, к выбору дефиниций, не благоприятствующих применению четких критериев результативности.

Еще более значима нечеткость в постановке задач подразделениям государственных органов (департаментам, управлениям, отделам и т.д.), на уровне которых, прежде всего, может и должна быть достигнута "техничко-экономическая рационализация". Единственный известный мне отечественный пример систематического анализа того, как функции, предусмотренные положением о министерстве, распределены между департаментами, относится к Минэкономразвития России. Этот анализ показал, что по 85 из 159 функций не определены головные департаменты, несущие преимущественную ответственность за их реализацию. В то же время по 23 функциям определены по 2 и более (до 8) головных департаментов, а в выполнении 60 функций участвуют по 4 и более (до 17) департаментов<sup>15</sup>. Естественно предположить, что в министерствах, не проводивших подобного анализа, положение не лучше.

Тщательная отработка функционального разделения труда между государственными органами и особенно их подразделениями - вполне разрешимая задача. В данном случае речь непосредственно идет не об оптимизации, которая может постепенно

---

<sup>14</sup> Аналогично, стремление предпринимателя увеличить рыночную долю своей корпорации, в том числе за счет слияний, не ставит под сомнение необходимость рационально управлять корпорацией на каждом этапе ее развития (при том что изменению рыночной доли могут соответствовать организационные изменения).

<sup>15</sup> Работа проведена при участии консалтинговой фирмы Arthur D. Little.

достигаться по мере развертывания реформы, а об элементарном устранении двусмысленностей, дублирования, лакун, а также наиболее очевидных диспропорций между предполагаемыми объемами работ и ресурсами, с помощью которых работы должны быть выполнены. Тем самым будут созданы минимальные предпосылки для рационального планирования деятельности и ее оценки на основе формализованных качественных и количественных критериев.

Практически любой модуль государственного аппарата, функции которого определены достаточно четко и реалистично, способен при наличии соответствующей заинтересованности войти в число пилотных объектов модернизации. Ее ближайшие шаги предполагают:

- разработку и внедрение системы перспективного и текущего планирования деятельности, а также ее оценки с помощью индикаторов результативности;

- предоставление руководителям государственных органов права в широких масштабах перераспределять ресурсы в интересах обеспечения высокой результативности; в частности, целесообразно передавать в их распоряжение практически все средства, которые будут дополнительно выделяться на улучшение денежного содержания служащих, с тем, чтобы эти средства распределялись с учетом фактического объема и сложности работы конкретных подразделений и служащих, позиций тех или иных профессиональных групп на рынке труда и, главным образом, фактической эффективности;

- разработку и экспериментальную апробацию моделей финансирования, обеспечивающих постепенную переориентацию ассигнований с поддержания функционирования того или иного звена государственного аппарата на, как минимум, ресурсное обеспечение конкретных действий, как максимум - достижение конкретных результатов<sup>16</sup>.

Последние из перечисленных положений требуют комментариев. Поддержание функционирования (финансирование расходов "на содержание") предполагает, что финансовый механизм нацелен на то, чтобы обеспечить пребывание соответствующего объекта (бюджетополучателя) в "состоянии *stand by*", что вполне уместно, например, применительно к силовым структурам, которые должны быть готовы в любой, заранее не известный момент времени отразить угрозу безопасности государства. Ориентация на выполнение конкретных заданий и тем более на достижение конкретных результатов предполагает, что средства выделяются соразмерно реально востребуемой деятельности либо - в идеале - соразмерно достигаемым результатам. При прочих равных условиях финансирование "под результат" эффективнее финансирования "под конкретный процесс достижения результата", а последнее эффективнее финансирования "готовности к действиям". Теоретически использование менее эффективной модели может быть оправдано недостатком информации о необходимых и фактически достигаемых результатах.

В предельном варианте "финансирование под результат" предполагает установление ответственному исполнителю задания (заказа) и лимита средств, который он вправе самостоятельно распределять, привлекая к выполнению задания тех или иных исполнителей (в том числе юридических лиц) на основе контрактов. Этот экстремальный вариант вряд ли станет типичным, когда речь идет о сфере государственного управления. Однако существующая ныне практика финансирования также представляет (противоположный) экстремальный вариант, связанный со значительными потерями эффективности.

В России финансирование так называемой "непроизводительной сферы", базирующееся на результатах деятельности, до недавнего времени отвергалось по идеологическим причинам (считалось, что в этой сфере не создаются экономически значимые

---

<sup>16</sup> Конкретные предложения по названным и ряду других организационно-экономическим аспектам реформы разработаны мной совместно с А. Барабашевым, А. Глаголевым, М. Дмитриевым, П. Кудюкиным, Я. Кузьминовым, П. Чинилиным, А. Шаровым, А. Шатуновым и другими коллегами.

результаты). Такая позиция продолжает сказываться на представлениях как многих специалистов по вопросам бюджета, так и части общественности. Однако не только экономическая теория и зарубежная практика, но и начавшиеся реформы образования и здравоохранения убеждают, что бюджет как *источник* финансирования сам по себе не предполагает сохранения *сметного порядка* предоставления средств бюджетополучателям (в противоположность закупке конкретных работ и услуг). Сметный порядок органичен для поддержания "состояния *stand by*" и, соответственно, скорее для структур военной и специальной, чем гражданской государственной службы.

Сказанное не означает, что в ближайшее время должен произойти тотальный отказ от сметного порядка финансирования гражданских ведомств и всеобщий переход к финансированию по результатам. Речь идет об отходе от повсеместного и безальтернативного использования одного из экстремальных вариантов финансирования. Предполагается поиск, в том числе экспериментальный, разумной меры применения программных методов планирования и финансирования деятельности, а в ряде случаев - непосредственного финансирования "под результат".

### Перспектива модернизации

"Технократическая" модернизация предполагает определенный максимализм в постановке проблемы рационализации (повышения эффективности). Однако это верно лишь в том смысле, что преобразования могут и должны быть максимально последовательными, а меры, диктуемые экономической целесообразностью, в меньшей степени сдерживаться социокультурными ограничениями, чем во многих других странах. В то же время не предполагается единовременное и единообразное осуществление преобразований во всех звеньях государственного аппарата. Напротив, как видно из изложенного выше, логика конкретных действий по модернизации является "клиентско-ориентированной".

"Клиентами" в данном случае выступают те представители высшего слоя чиновничества, которые проявляют практическую заинтересованность в более рациональной организации деятельности подведомственных им звеньев аппарата (в пределах установленной компетенции и ныне существующих обязательств перед другими звеньями аппарата и структурами гражданского общества). Степень заинтересованности определяется многими факторами - от личных представлений и опыта руководителя до специфики задач, решаемых данным звеном, и готовности большинства подчиненных к сотрудничеству в модернизации. Как бы то ни было, единственные универсальные условия для развертывания модернизации — *право на эксперимент* (в определенных, первоначально, быть может, узких рамках) и *возможность относительно гибко использовать некоторую часть ресурсов*.

Соответственно, пилотный характер первых шагов модернизации органичен для рассматриваемого подхода. По мере развития экспериментов будут происходить не только отработка и отбор наиболее приемлемых вариантов тех или иных мер, но и накопление потенциала, необходимого для более широкого распространения рассматриваемых подходов. Этот процесс имеет несколько аспектов: во-первых, накопленный опыт позволяет с меньшими издержками (не только экономическими, но также организационными и психологическими) подключаться к процессу рационализации, во-вторых, появляются дополнительные ресурсы (в частности, за счет сокращения избыточных затрат), которые могут быть использованы для усиления стимулов, с одной стороны, и компенсации тем, кто относительно проигрывает от преобразований, - с другой. Таким образом, разрешается обозначенная выше политико-экономическая проблема: возможность блокирования изменений, в конечном счете отвечающих широким общественным интересам, специфической конфигурацией интересов непосредственных участников процесса на начальных этапах его реализации.

В предлагаемой логике реформа разворачивается как итеративный постепенно расширяющийся процесс, состоящий - во всяком случае на первых порах - из относительно локальных изменений. Однако в конечном счете он модифицирует способ функционирования системы в целом. Характер подобного рода процессов проанализирован с позиций экономической теории в [Laffont, Qian, 1999; Qian, Roland, Xu, 1999]<sup>17</sup>.

Применительно к государственной службе и системе государственного управления модификация потенциально не сводится к "техническому" совершенствованию, составляющему непосредственное содержание предлагаемой реформы (подобно тому, как совокупность конкретных изменений, направленных на повышение эффективности, в конечном счете изменила способ функционирования китайской экономики в целом). В этом плане наиболее значимы взаимоотношения государственного аппарата и гражданского общества.

"Технократическая" модернизация непосредственно обеспечивает усиление управляемости и ответственности *внутри* иерархии государственных служащих, иными словами, более адекватную, полную и эффективную реализацию ее нижними уровнями той политики, которая формируется на верхних уровнях. Это само по себе является важной и неотложной задачей.

Однако в конечном счете модернизация государственной службы призвана обеспечить ее управляемость со стороны гражданского общества, ответственность *перед ним*, адекватное и гибкое реагирование *на его* запросы. Проблема в том, что в настоящее время российское гражданское общество недостаточно зрело, чтобы действительно востребовать такое состояние гражданской службы, и практически ни один из слоев чиновничества не готов в полной мере к переходу в такое состояние<sup>18</sup>.

С точки зрения политико-правовой, демократическое устройство российского государства, вообще говоря, обеспечивает способность гражданского общества контролировать систему государственного управления. Эта способность ограничивается, однако, относительной слабостью структур самоорганизации и отсутствием у них должной информации о том, что и как фактически делает каждое из звеньев государственного аппарата<sup>19</sup>. Первый аспект имеет отношение к реформе государственной службы в основном лишь постольку, поскольку она может усиливать либо ослаблять интеграцию чиновничества в более широкие слои, соответственно, противодействуя или способствуя его кастовой самоизоляции. С данной точки зрения "технократическая" реформа, безусловно, в то же время и "граждански-ориентированная".

Чем более развиты структуры самоорганизации разнообразных общественных групп и адекватнее политическое представительство их интересов, тем реже при прочих равных условиях бюрократии выпадает роль интегрирующей силы и арбитра в межгрупповых конфликтах. Зрелому гражданскому обществу (при некоторых условиях - диктатуре), вообще говоря, соответствует нейтральная бюрократия, неукоснительно принимающая к исполнению "чужие" установки. В таких обстоятельствах допустима (хотя вряд ли эффективна) кастовая организация чиновничества. Однако в обществах, подобных современному российскому, государственный аппарат неизбежно в существенной мере вовлечен не только в реализацию политики, но и в ее формирование. Интересы, не представленные *внутри* сообщества государственных

<sup>17</sup> Материалом послужил ход экономических реформ в Китае.

<sup>18</sup> Показательны, в частности, ответы на вопрос об открытости в указанном ранее исследовании [Экономические... 2001], хотя по большинству других вопросов молодые чиновники занимают позиции, не схожие с точкой зрения ветеранов советской государственной службы, все они единодушно выступают против большей открытости в подготовке и принятии решений.

<sup>19</sup> Решающая роль неполноты и асимметрии информации в образовании разрывов между формально наличествующими и фактически реализуемыми правами (возможностями) контроля обстоятельно раскрыта экономической теорией (см., например [Furubotn, Richter, 2000]).



служащих (включая интересы групп, имеющих с ним преимущественные политические и экономические связи), имеют мало шансов на реализацию. Вместе с тем, чем успешнее удастся избежать закрытости этого сообщества, его чрезмерной однородности и кастовой самодостаточности, тем менее представленные в нем интересы сводятся к собственно корпоративной составляющей.

Что же касается информированности, превращающей формальное право в реальную возможность воздействия, то речь идет именно о той информации, которую способна генерировать "технократическая" реформа. Это четкое определение и обоснование функций, фиксация меры выполнения каждой из них, прояснение разделения труда и ответственности, а также взаимосвязей между ресурсами, выполняемой деятельностью и достигаемыми результатами.

В настоящее время основная трудность не в том, что подобная информация, без которой гражданское общество не способно удовлетворительно контролировать государственный аппарат, кем-либо скрывается. При существующей организации работы аппарата эта информация по большей части вообще не генерируется. По мере того, как в ходе модернизации она будет во все более полном виде поставляться непосредственным "пользователям" (высшему чиновничеству), неизбежно превращение наиболее значимой ее части в общее достояние. В данном смысле отечественные институты гражданского общества, прежде всего свободная пресса, уже достаточно сильны, чтобы получить доступ к ключевой информации. Другой вопрос, насколько велика способность распорядиться ею с наибольшей пользой. Не исключено, что при условии быстрой и успешной "технократической" модернизации ресурсы контроля гражданского общества над государственной службой будут расти опережающим темпом по сравнению с их востребованностью.

Как бы то ни было, если исходить из приоритета общественного контроля над государственной службой, то последовательность *практических действий* в конкретных условиях современной России будет в основных чертах совпадать со сценарием "технократической" модернизации. Иными словами, в этих условиях установка на повышение "технико-экономической" эффективности системы государственного управления неявным образом содержит также установку на повышение ее эффективности в плане реализации интересов гражданского общества.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

*Левада Ю.А.* От мнений к пониманию. Социологические очерки 1993-2000. М., 2000. • *Лотман Ю.М.* Беседы о русской культуре. Быт и традиции русского дворянства (XVIII - начало XIX века). СПб., 1994.

*Полтеровт В.М.* Институциональные ловушки и институциональные реформы // Экономика и математические методы. 1999. № 2.

*Путин В.В.* Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2001. 4 апреля.

Российский статистический ежегодник. Москва, 2000.

Становление и перспективы развития кадрового корпуса государственной службы Российской Федерации. Научный отчет. М., 2000.

Экономические аспекты административной реформы. Аналитический доклад Экспертного фонда трудовых исследований "Эльф" (рукопись). М., 2001. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. М., 2001.

*Drazen A.* Political Economy in Macroeconomics. Princeton, 2000.

*Furubotn E.G., Richter R.* Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. Ann Arbor, 2000.

*Jakohson L.* Administrative Reform in Russia's Economic Development // Administrative Reform and National Economic Development. Aldershot, 2000.

*Laffont J.J., Qian Y.* The Dynamics of Reform and Development in China: A Political Economy Perspective // European Economic Review. 1999. Ms 43.

*Moë R.C.* The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences // Public Administration Review. 1994. Vol. 54. № 1.

- Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2000.
- Public Management and Administrative Reforms in Western Europe. Cheltenham, 1997.
- Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems. London, 1996.
- Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. London, 1996.
- Roland G.* Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms. Cambridge, 2000.
- Qian Y., Roland G., Xu Ch.* Why is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory // European Economic Review. 1999. № 43.
- Shachter H.L.* The Role of Efficiency in Bureaucratic Study // Handbook of Bureaucracy. New York. 1994.
- Stiglitz J.E.* The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. Distinguished Lecture on Economics in Government // Journal of Economic Perspective. 1998. Vol. 12. № 2.

© Л. Якобсон, 2002