

СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Возрастающий интерес политологических исследований к исполнительной власти в России связан с очевидно усиливающейся ролью бюрократического аппарата в государственном управлении. Усиление роли бюрократии и ее численное увеличение с одной стороны, и формирование общественного запроса на новый образ современного чиновника – с другой, не только актуализируют необходимость качественной системы отбора и подготовки управленческих кадров, но повышают требования к профессиональным компетенциям рядовых госслужащих, их личностным характеристикам и этическим нормам. Цель статьи – проанализировать современные принципы формирования бюрократического аппарата и существующие в этой связи проблемные зоны; проанализировать перспективные проекты, направленные на повышение эффективности государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, бюрократия, чиновники, гендерный баланс, образование, компетенции, этика.

Кто управляет Россией. Состав и структура российской бюрократии

Россия традиционно является страной бюрократической. Культура бюрократии в России восходит ко времени правления Петра I, а к периоду правления Николая I достигает своей развитой стадии. Фраза Николая I о том, что Россией правят столоначальники, ознаменовавшая собой появление нового правящего класса, не потеряла своей актуальности ни в советское, ни в постсоветское время.

В современной России число сотрудников органов власти различных уровней составляет 2,4 млн чел. В это число включены служащие в государственных органах, органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований, а также сотрудники Администрации Президента, аппаратов полномочных представителей Президента и МВД, но без учета других силовых ведомств (их численность остается засекреченной, и лишь по приблизительным подсчетам СМИ может составлять от 2,6 до 4,6 млн чел.). Согласно данным Росстата, за последние 20 лет количество чиновников в России увеличилось более чем вдвое¹. Некоторые политологи предлагают при описании правящей бюрократии учитывать не только непосредственно самих государственных служащих, но и сотрудников государственных корпораций, банков, СМИ. В этом случае численность государственных работников может составлять более 3 млн. Если же опираться только на официальные данные, то по подсчетам Минфина, на 10 тыс. населения России приходится 163 чиновника, что составляет 3,3% от численности занятости в экономике². В сравнении с другими странами это не самые высокие показатели, но политологи отмечают не количественную, а качественную разницу.

Российская бюрократическая машина действует по процедуре, по инструкции и постоянно пишет правила для самих себя. Эти правила, по мнению политолога Е.М. Шульман, необходимы бюрократии с одной стороны, чтобы она могла оперировать,

* **ЩУКИНА Елена Владимировна** — Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; департамент политологии; факультет социальных наук и массовых коммуникаций; аспирант; ассистент; г. Москва, Россия; e.schukina@gmail.com.

¹ Численность и кадровый состав государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191?print=1> (дата обращения: 15.11.2020).

² Минфин назвал общую численность чиновников в России. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/09/2019/5d8868bb9a7947414a3753bd> (дата обращения: 15.11.2020).

с другой – будучи написаны достаточно невнятно, дают ей нужную «свободу рук», оставляя финальное решение всегда на усмотрение конечного исполнителя. Это явление Е.М. Шульман называет перевернутой пирамидой права, ситуацией при которой инструкция, ведомственная отчетность, министерский приказ являются документами прямого действия и порой более важными, чем даже федеральный закон¹. Как результат, вместо того чтобы заниматься своими прямыми обязанностями: работой с предприятиями, населением, с учреждениями здравоохранения и социальной сферы, бюрократия занимается воспроизводством собственных функций. «Нормативные акты, создаваемые чиновниками, порождают необходимость в их исполнении и в контроле за их исполнением, не говоря уже о наказании за неисполнение. Процесс заикливается»². Бюрократическая машина воспроизводит сама себя. Именно поэтому попытки реформирования госаппарата посредством сокращения его численности едва ли ведут к успеху: после любого сокращения в России через 3–4 года его численность восстанавливается в прежнем объеме³.

Возраст и стаж

Для классификации работников по возрасту в литературе обычно выделяют следующие возрастные группы госслужащих: молодые чиновники (до 30 лет), средние по возрасту (30–49 лет), старшие по возрасту (50–59 лет) и пожилые чиновники – старше 60 лет. Данные Росстата по возрасту и категориям должностей работников гражданской службы на 1 октября 2019 г. представлены на рис. 1.



Рис. 1. Возраст и категории должностей работников гражданской службы на 1 октября 2019 г.

¹ Шульман Е.М. Кто управляет современной Россией. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Fo-hMa4AkSE> (дата обращения: 15.11.2020).

² Яковлев А.А. Проблема не в числе чиновников, а в качестве управления. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4348136> (дата обращения: 15.11.2020).

³ Там же.

Согласно этим данным, преобладают по количеству госслужащие средних возрастных групп: доля 30–49-летних в органах власти различного уровня (федерального, регионального, муниципального) составляет от 49% до 73%. Однако и представителей «возрастных» групп достаточно много, особенно из числа руководителей и лиц, занимающих государственные должности: 31% и 32% соответственно. Эти обстоятельства в совокупности с повышением пенсионного возраста с 60 до 65 лет (70 лет – для руководящих постов) стимулируют поиски путей эффективного использования профессионального потенциала госслужащих старшей возрастной группы¹.

Гендерный баланс

По данным Росстата, женщины среди работников государственной службы составляют 72% (рис. 2). Эти показатели, когда они приводятся в свете вопросов гендерного равенства, выглядят внушительно. Однако важно не пускать тот факт, что чем выше должностной уровень, тем меньше там работает женщин. В частности, по уточненным данным Минтруда, на высших должностях работают только 40% женщин, в то время как на главных – 56%, на ведущих – 67%. Данные по законодательным органам власти еще более красноречивы: по состоянию на 1 января 2018 г. доля женщин в составе Совета Федерации составляла 17,8%, а в Государственной думе того же созыва – 15,9%².



Рис. 2. Состав работников гражданской службы по полу и категориям должностей на 1 октября 2019 г.

¹ Иванова Н.Л., Шванова И.С. Карьера государственных служащих старшей возрастной группы: ресурсы и востребованность // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 126–139.

² Гендерное равенство. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/wo-man18.pdf (дата обращения: 15.11.2020).

Первый замминистра труда и соцзащиты РФ Алексей Вовченко, отвечая в СМИ на вопрос о гендерном дисбалансе, отметил необходимость мотивировать женщин на занятие управленческой деятельностью¹. Однако проблема может быть не только и не столько в отсутствии мотивации. Так, в докладе Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о ликвидации дискриминации женщин за 2014 г. авторы, выражая обеспокоенность низкой представленностью женщин на руководящих должностях (особенно в парламенте, министерствах и дипломатической службе), в качестве причин этого явления называют сохраняющиеся в стране традиционные и патриархальные взгляды, а также отсутствие необходимых мер, направленных на преодоление барьеров для женщин в политике².

Образование и профессиональные компетенции

Самой распространенной траекторией обновления власти остается внутренняя циркуляция элитных кадров. В статье «Российский истеблишмент: пути и методы обновления»³, опубликованной в 2011 г. как результат исследования профессиональных характеристик правящей элиты и, в т. ч. состава обновленного Правительства 2008 г., авторы приходят к выводу, что самым мощным резервом поставки элитных кадров выступает сам аппарат исполнительной власти, а важнейшим критерием компетентности при этом считается наличие опыта работы в системе государственного управления.

В 2020 г., более 10 лет спустя, можно утверждать, что эта тенденция сохраняется. Из 17 новых членов Правительства 14 (82%) перешли в Белый дом из государственных (федеральных и региональных) органов и служб, два представителя – из сферы спорта, один – из сферы образования и науки. Очередная кадровая ротация, затронувшая кабинет Министров и губернаторский корпус осенью 2020 г., которая в общественном дискурсе была охарактеризована как «пересаживание со стула на стул», вновь подтвердила тезис о предпочтении кадрам с опытом работы на госслужбе.

В научной литературе общим местом становится не только свидетельство нехватки профессиональных кадров на ключевых государственных должностях, но и критика профессиональной квалификации и общей культуры государственных служащих как не соответствующих требованиям времени и запросам гражданского общества. Несовершенство системы вузовского образования в качестве одной из причин общественного недовольства государственными служащими может считаться только отчасти, поскольку профильное образование, по некоторым данным, имеют только 14% работников в органах государственной власти (профильным в данном случае является направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»).

В.Б. Зотов отмечает огромный разрыв между ожиданиями и амбициями абитуриентов, дезориентированных понятием «управление» в названии специальности, и реальными перспективами выпускников занять управленческие должности по окончании вузов. Вследствие чего отмечается несоответствие между престижностью специальности, конкурсом и высоким проходным баллом при поступлении и при этом отсутствием гарантий трудоустройства. В реальной жизни выпускники вынуждены соглашаться на любые предложения, которые, как правило, оказываются связаны с делопроизводством, что не только не вписывается в их карьерные планы и материальные

¹ В Минтруде рассказали, сколько женщин работает на госслужбе. URL: <https://ria.ru/20191017/1559898569.html> (дата обращения: 15.11.2020).

² Восьмой периодический доклад Российской Федерации о выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/others/61> (дата обращения: 15.11.2020).

³ Воронкова О.А., Сидорова А.А., Крыштановская О.В. Российский истеблишмент: пути и методы обновления // Полис. Политические исследования. 2011. № 1. С 69–79.

ожидания, но даже не требует высшего образования¹.

В качестве возможных решений по выходу из сложившейся ситуации авторы предлагают введение обязательности профильного образования, возможность получения профильного как второго высшего образования для действующих госслужащих², введение компетентностного подхода к оценке и формированию кадрового состава³. Особое внимание уделяется изменению подходов к подготовке государственных и муниципальных служащих в университетах с акцентом на этико-ценностной ориентации специалистов.

Этика госслужбы

Сегодня при исследовании особенностей государственной службы ученые обращают внимание не только на формальные, но и на социально-психологические аспекты формирования госаппарата, поскольку именно социальная среда во многом определяет формы и стиль работы государственных органов, в ней формируются ценности и приоритеты, а также отношение населения к государственным служащим и государству⁴. По мнению некоторых авторов, именно недостаток нравственности лежит в основе существующих социально-профессиональных проблем государственной службы, таких как бюрократизм, взяточничество, коррупция, снижение уровня социальной ответственности. Введение кодекса этики авторы рассматривают как один из путей выхода из сложившейся ситуации, однако тут же предостерегают от того, чтобы такой документ не становился очередным регламентом для формального исполнения⁵. Несомненно, достичь значительного улучшения положения с нравственностью в системе государственной гражданской службы возможно только при комплексном подходе к развитию государственной гражданской службы как современного социального института, открытого для различных видов социального взаимодействия и социального контроля⁶.

В последние годы в нашей стране качественно улучшилась система отбора и подготовки управленческих кадров. Сегодня успешно реализуются проекты, направленные на подготовку управленцев нового типа, способных решать задачи прорывного технологического, экономического и социального развития. Среди них конкурс «Лидеры России», «Программа развития кадрового управленческого резерва» для потенциальных кандидатов в главы регионов (ее выпускниками стали губернаторы Самарской, Нижегородской, Мурманской областей, Камчатского края, Ненецкого автономного округа). Кроме того, успешно реализуются проекты, направленных на развитие инициатив и программ в интересах женщин как внутри страны, так и на международном уровне: «Евразийский женский форум», Международный Форум «Woman who matters», Национальная премия «Женщина года», Всероссийский конкурс «Женщина –

¹ Зотов В.Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для государственного и муниципального управления // Муниципальная академия. 2017. № 3. С. 96–101.

² Колодина Е.А. Проблемы формирования профессиональных компетенций студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» // Известия БГУ. 2013. № 3. С. 52.

³ Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 120–144.

⁴ Миронова О.И. Психологическая специфика деятельности госслужащих // Вестник Тамбовского ун-та. Серия: Гуманитарные науки. 2001. № 3–4. С. 36–38.

⁵ Магомедов К.О. Проблема нравственности государственных гражданских служащих в социологическом измерении // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2013. № 8 (114). С. 108–113.

⁶ Там же.

директор года» и др. Реализация этих проектов позволяет рассчитывать, что государственная служба в Российской Федерации может стать открытой, престижной и конкурентоспособной, основанной на высокой эффективности и активном взаимодействии с институтами гражданского общества.

Источники и литература

1. В Минтруде рассказали, сколько женщин работает на госслужбе. URL: <https://ria.ru/20191017/1559898569.html> (дата обращения: 15.11.2020).
2. Васильева Е.В. Компетентностный подход в государственной службе: какие знания и навыки выбирают госслужащие? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 4. С. 120–144.
3. Воронкова О.А., Сидорова А.А., Крыштановская О.В. Российский истеблишмент: пути и методы обновления // Полис. Политические исследования. 2011. № 1. С. 69–79.
4. Гендерное равенство. URL: https://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/wo-man18.pdf (дата обращения: 15.11.2020).
5. Зотов В.Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для государственного и муниципального управления // Муниципальная академия. 2017. № 3. С. 96–101.
6. Иванова Н.Л., Шванова И.С. Карьера государственных служащих старшей возрастной группы: ресурсы и востребованность // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 126–139.
7. Колодина Е.А. Проблемы формирования профессиональных компетенций студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» // Известия БГУ. 2013. № 3. С. 50–54.
8. Магомедов К.О. Проблема нравственности государственных гражданских служащих в социологическом измерении // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2013. № 8 (114). С. 108–113.
9. Минфин назвал общую численность чиновников в России. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/09/2019/5d8868bb9a7947414a3753bd> (дата обращения: 15.11.2020).
10. Миронова О.И. Психологическая специфика деятельности госслужащих. Вестник Тамбовского ун-та. Серия: Гуманитарные науки. 2001. № 3–4. С. 36–38.
11. Михалева Г.М. Сейчас они жены, любовницы или протеже политиков-мужчин. URL: <https://lenta.ru/articles/2019/02/08/womenpolit/> (дата обращения: 09.11.2020).
12. Синягин Ю.В. Обзор исследований карьерной траектории государственных служащих старшей возрастной группы // Наука для образования. М.: АНО «ЦНПРО», 2015. С. 85–97.
13. Численность и кадровый состав государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191?print=1> (дата обращения: 15.11.2020).
14. Шульман Е.М. Кто управляет современной Россией // Youtube-канал «Открытый Университет». URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Fo-hMa4AkSE> (дата обращения: 15.11.2020).
15. Яковлев А.А. Проблема не в числе чиновников, а в качестве управления. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4348136> (дата обращения: 15.11.2020).