

КАДРОВЫЙ СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ФАКТОРЫ, УСЛОВИЯ И ОСОБЕННОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ

В. Б. Слатинов

Курский государственный университет

Поступила в редакцию 30 июня 2014 г.

Аннотация: в статье охарактеризованы изменения в кадровом составе российского государственного аппарата в постсоветский период. Выявлены основные факторы, влияющие на количественные и качественные характеристики кадров государственных гражданских служащих и их динамику. Определена тесная взаимосвязь кадровых изменений в государственных учреждениях с эволюцией системы государственного управления.

Ключевые слова: государственная служба, реформа, государство, кадры.

Abstract: in the article described changes in the staffing of the Russian state apparatus. The main factors affecting the quality and quantity of training civil servants and their dynamics. Identified a close relationship of personnel changes in state institutions and the evolution of public administration.

Key words: civil service, reform, state, personnel.

В современной политико-управленческой науке утвердилось понимание того, что качество бюрократии представляет собой ключевой фактор, обеспечивающий определенный уровень административных способностей государства. Один из основателей концепта «состоятельности государства» Дж. П. Неттл, трактуя состоятельность как показатель силы или слабости государства, отмечал, что состоятельность может быть обнаружена в функциональных характеристиках аппарата государственного управления и других институтов, ответственных за применение закона [1, с. 12]. Другой исследователь проблем эффективности государственного управления Ф. Фукуяма выделял два аспекта государственности: сферу деятельности государственной власти и силу государственных институтов. Под последней он понимал «способность государства планировать и проводить политические курсы» [2, с. 21]. Очевидно, что наличие указанной способности находится в прямой зависимости от качественных характеристик государственной бюрократии. Наконец, В. Фриц, объединяя в концепт состоятельности государства его наличные ресурсы, процесс и результат их использования, выделяет в качестве базовой характеристики государственной состоятельности «способность к эффективному управлению», включающую в себя способность к принятию решений, их воплощению в жизнь и контролю за ними [1, с. 16–17]. Реализация указанной способности напрямую связана с качественным состоянием аппарата управления, его функциональ-

ми и профессиональными характеристиками, особенностями мотивации и этическими ориентациями служащих.

Тот или иной набор качественных характеристик аппарата государственной власти выступает как результат кадровой политики в публичном управлении. Состояние кадров, включая уровень профессионализма государственных служащих, напрямую детерминирует качество практик государственно-административного управления, способность государственной администрации к реализации политического курса и ключевых государственных решений.

Кадровый состав органов государственной власти испытывает на себе влияние изменений в политико-административной системе, давление базовых управленческих практик политической элиты, при этом оказывая активное обратное влияние на состояние системы государственного управления и уровень способностей государства. Радикальные перемены, имевшие место в кадровом составе государственных служащих в постсоветской России, убедительно демонстрируют нам наличие указанных взаимосвязей и взаимозависимостей. Ключевые тенденции в изменении характеристик кадрового состава аппарата государственного управления создают структуру политико-управленческих возможностей и ограничений для руководства страны в проведении определенного политического курса, включая, например, «политику развития».

Для кадровой политики в государственном аппарате постсоветской России серьезным вызовом стало

фактическое отсутствие формально закрепленного института государственной службы как совокупности правовых норм, регулирующих государственно-служебные отношения. Данное обстоятельство было связано с тем, что идея формирования специального правового института государственной службы (следовательно, профессионального чиновничества) противоречила идеологическим установкам советской системы. В инструментальном плане правящая партия сформировала довольно эффективный инструмент кадровой работы – институт партийно-советской номенклатуры. Номенклатурный механизм подбора, расстановки, продвижения и профессионального развития кадров партийных и государственных органов в СССР существовал как полуформальный институт: нормы, устанавливающие его функционирование, были закреплены в закрытых партийных документах либо носили неформальный характер. Тем не менее на протяжении нескольких десятилетий партийно-советская номенклатура показала себя как исключительно функциональный институт, весьма успешно решавший задачи по «овладению» партией всеми социальными, политическими и хозяйственными структурами, а также по формированию и использованию их кадрового состава [3, с. 338–339].

После распада номенклатурной системы задачей постсоветских реформаторов становилось выстраивание правовой базы государственной службы России, формулирование новой кадровой стратегии, институционализация кадровой политики. Это фактически приходилось делать «с нуля», поскольку раздробленное, несистематизированное советское служебное законодательство, а также кадровая политика, приспособленные под другой политический строй, были практически непригодны для использования и переформатирования.

Решение указанных задач требовало наличия у политической элиты внятной стратегии государственного строительства, которая и должна была регулировать изменения в профессионально-кадровой составляющей системы государственного управления. В противном случае возникали серьезные риски, связанные с опасностью быстрого распространения теневых неформальных норм и клиентарных связей как доминирующих в кадровых и служебных отношениях внутри российского государственного аппарата. К этим проблемам можно добавить то обстоятельство, что в качестве «наследия прошлого» новая российская государственность получила также государственный аппарат с отсутствием рационально-бюрократического принципа верховенства нормы как системообразующего, ценностно разделяемого. В этом смысле советская бюрократия, безусловно, недотягивала до минимально необходимых критериев веберовской рациональности [4, с. 7]. Кроме того,

со стремительным разрушением советской системы был утрачен «политический хозяин» прежней государственной бюрократии, которая, по сути, оставалась в рамках парадигмы «государевой службы». Формирование нового «политического хозяина» для бюрократии, его «качество», равно как и связанная с этим программа государственного строительства, были напрямую обусловлены характером трансформации политического режима в стране.

В результате политической борьбы на авансцену российской политики в конце 1991 – начале 1992 г. вышли представители радикального крыла либеральных реформаторов, главной целью которых стал запуск экономических реформ в «шоковом» варианте, основанном на принципах «Вашингтонского консенсуса» [5, с. 28–49]. Авторы радикальной экономической либерализации проявляли поразительную индифферентность к проблемам государственного строительства и формированию эффективной административной системы [6, с. 252–253]. Это объяснялось крайней тяжестью экономического и социального кризиса, а также параличом административных способностей государственного аппарата в результате краха советской государственности. С точки зрения авторов реформ, было необходимо запустить рыночные механизмы даже при принципиальной неготовности российской институциональной среды к этому [7]. Наблюдалось явное нежелание реформаторов заниматься выработкой перспективной стратегии административных реформ, что было связано как с их недостаточной информированностью и компетентностью в указанных вопросах, так и с идеологическими установками на «вторичность» проблем государственно-административных преобразований по отношению к потребности в формировании механизмов рыночной саморегуляции. Наконец, проведение широкого круга либеральных реформ одновременно без учета ресурсных ограничений и выбора последовательности реформенных мероприятий привели к взрывной интенсификации перераспределительных процессов, прежде всего, на уровне политико-экономических элит. В складывающейся конфигурации элитных игроков формировался запрос на сохранение «рыхлости» и «рассеянности» государственных институтов, состоятельность которых могла бы воспрепятствовать перераспределительной и рентоизвлекающей активности.

На протяжении 1990-х гг. консолидированная кадровая политика как стратегия формирования, развития и рационального использования кадров государственного аппарата, по сути, отсутствовала. Кадровые процессы в государственных органах регулировались в отсутствие официальной кадровой доктрины, в рамках несистемной и полной пробелов законодательной базы, а также находились под силь-

ным давлением заинтересованных групп. Кроме того, деградация административного потенциала государства резко снизила привлекательность государственной службы как профессии, а ретроориентированное поведение политико-административной элиты в условиях господства неформальных институтов в служебных отношениях придало кадровым процессам и отношениям в государственном аппарате нестабильный характер.

В начале 1990-х гг. произошли массовые ротации и обновление государственного аппарата. Кадровый состав федеральных органов власти (без военизированных видов госслужбы) обновился более чем на половину – 58,5 %; региональных – почти на треть (30,8 %). Большинство исследователей признают, что указанные обновление и ротации проводились «бессистемно, неоправданно быстрыми темпами, без учета возможных отрицательных последствий» [8, с. 45]. Выдвижение на работу в аппарат осуществлялось без соблюдения общепринятых на государственной службе процедур и требований (большая часть которых просто не была законодательно закреплена) методом проб и ошибок на основе политической ангажированности и преданности новым лидерам в рамках политических компромиссов. В результате на государственную службу пришло много людей, профессионально не подготовленных к исполнению государственных должностей. На протяжении первой половины 1990-х гг. происходило старение чиновничества. Слабость государственных институтов, сочетающаяся с нежеланием политической элиты проводить глубокую административную реформу, привела к тому, что привлекательность государственной службы существенно снизилась (из-за невысокого статуса и низкого денежного содержания), а довольно масштабное обновление кадров государственного аппарата, которое произошло в первой половине 1990-х гг., осуществлялось стихийно, под влиянием ситуационных, конъюнктурных факторов.

На рубеже 1990-х и 2000-х гг. политико-административная реформа была связана с переформатированием политического режима и фактическим «восстановлением государства», т.е. реанимацией его базовых способностей к осуществлению функций публичного управления. Кадровые изменения, затронувшие государственный аппарат в конце 1990-х и самом начале 2000-х гг., опирались на старую нормативно-правовую базу, однако протекали в рамках другого ценностного контекста – публично обозначенного стремления к восстановлению государственных способностей, а также при наличии очевидной политической воли к изменению качественных характеристик государственной бюрократии. Кадровая ситуация в государственных органах стала постепенно меняться с момента системного кризиса 1998 г.

К началу 2000-х гг. сетования на непривлекательность госслужбы для молодежи и людей, находящихся в стадии трудовой зрелости, в значительной мере устарели. Молодые люди и лица среднего возраста стабильно преобладали по всем группам должностей. Возрастной состав государственных чиновников в известной мере стабилизировался и внушал осторожный оптимизм: престижность государственной службы для молодежи стала определяться значимостью принадлежности к чиновному сословию с точки зрения распоряжения административными ресурсами и возможностью их конвертации в другие виды ресурсов. Для российских «яппи» в 2000-е гг. стало очевидным, что карьера госчиновника является исключительно ликвидной с точки зрения социальных перспектив.

Материальное обеспечение чиновников по сравнению с работниками других бюджетных сфер росло опережающими темпами, особенно в провинции. Это также мотивировало на служебную карьеру молодых людей, закончивших вузы либо работающих в низкооплачиваемых сферах (образование, наука) и имеющих высокую квалификацию. В структуре образования госслужащих во второй половине 1990-х и начале 2000-х гг. произошли существенные изменения. Трансформация экономической и социальной систем и, соответственно, управленческих потребностей, а также сферы образования вкупе с кадровыми изменениями значительно преобразили палитру образовательной подготовки российских чиновников.

Трансформация ценностей и институтов кадровой политики, происходившая в период реализации двух программ реформирования государственной службы (2003–2013 гг.), а также административной реформы, оказала существенное влияние на изменение характеристик кадрового состава аппарата государственных органов. Следует особо отметить, что «возвращение государства» с начала 2000-х гг. обернулось быстрым ростом численности государственных служащих. В частности, радикальная перестройка структуры федеральных органов исполнительной власти в 2004 г. привела к прогрессирующему увеличению государственной бюрократии. За 1999–2011 гг. численность государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности, увеличилась на 70 % – довольно примечательный показатель, характеризующий «усиление государства» и свидетельствующий скорее о его «расширении», нежели о качественном приращении государственных способностей. Прогрессирующий рост остановился только к 2009 г., а наступивший экономический кризис заставил перейти к сокращению персонала. Быстрый рост аппарата публичного управления в условиях «усиливающегося государства», повышения престижа государственной службы и закрепления новых

кадровых процедур (конкурсы на вакантные должности, резерв, формируемый на конкурсной основе) привели к существенному омоложению кадров государственных служащих. В 2011 г. 27 % государственных гражданских служащих имели возраст до 30 лет, еще 52 % – 30–49 лет, т.е. почти 70 % государственных чиновников находились в молодом и среднем возрасте. Среднее значение возраста госслужащих составило 39 лет, в органах судебной власти прокуратуры – 37 лет (более «возрастными» оказались аппараты представительных органов – там средний возраст госслужащих составил 45 лет). О престижности государственной службы говорят данные об укомплектованности должностей: должности государственной гражданской службы укомплектованы по состоянию на 2013 г. на 92 %. Данные о стаже государственной службы указывают на существенное обновление кадров государственного аппарата в 2000-е гг. В значительной мере это обновление связано с ростом численности государственных гражданских служащих. Тем не менее весьма примечательно, что 55,1 %, т.е. более половины государственных чиновников России, имели в 2011 г. стаж государственной службы менее 10 лет. Данные о профессиональном образовании государственных чиновников за 2011 г. указывают на ряд кардинальных изменений – речь идет об уровне и характере образования, а также о соответствии лиц, замещающих должности публичной службы, квалификационным требованиям. Еще в начале 2000-х гг. проблема несоответствия между уровнем профессионального образования и должностной позицией значительной доли государственных служащих стояла весьма остро (в 1990-е гг. ситуация в этом плане была почти критическая). Данные 2011 г. позволяют утверждать, что данная проблема в целом решена. Характерной чертой кадрового состава государственной службы конца 2000-х гг. становится преобладание в нем лиц с гуманитарным, экономическим и управленческим образованием и радикальное сужение доли лиц, имеющих техническое образование.

Проанализированные агрегированные данные статистики не могут раскрыть детального характера кадровых стратегий и особенностей практик кадровой работы в государственном аппарате, однако указывают на их явные позитивные эффекты. Совершенствование законодательства о государственной службе, особенно в части применения квалификационных

требований, закрепление регулярных аттестаций и квалификационных экзаменов, использование инструментов конкурсного отбора, публикация данных о вакансиях и конкурсах и их аккумуляция на «Федеральном портале государственной службы и кадров» по всей России оказывают серьезное влияние на кадровые практики. Ценности меритократического отбора и открытости стали элементом кадровой стратегии в государственных органах, хотя и в явно ограниченном виде.

В целом, можно говорить, что реформирование государственной службы и трансформация кадровой политики в 2000-е гг. прошли в режиме «частичных улучшений», однако их влияние на кадровый состав государственных служащих, особенно на нижних и средних этажах служебной иерархии, по меньшей мере в части обновления, омоложения, повышения образовательного уровня чиновников, очевидны. Другое дело, что протекционизм и клиентелизм в кадровой работе сохраняют сегодня доминирующую роль, особенно на верхних этажах государственно-служебной иерархии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мелешкина Е. Ю. Исследования государственной состоятельности : какие уроки можно извлечь? / Е. Ю. Мелешкина // Политическая наука. – 2011. – № 2. – С. 9–28.
2. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2007. – 220 с.
3. Мельников В. П. Государственная служба в России : исторический опыт / В. П. Мельников. – М. : Издательство РАГС, 2005. – 448 с.
4. Оболонский А. В. Постсоветское чиновничество : квазيبюрократический правящий класс / А. В. Оболонский // Общественные науки и современность. – 1996. – № 5. – С. 5–15.
5. Полтерович В. М. Элементы теории реформ / В. М. Полтерович. – М. : Экономика, 2007. – 447 с.
6. Согрин В. В. Политическая история современной России. 1985–2001 : от Горбачева до Путина / В. В. Согрин. – М. : Весь мир, 2001. – 272 с.
7. Гайдар Е. Т. Власть и собственность : смуты и институты. Государство и эволюция / Е. Т. Гайдар. – СПб. : Норма, 2009. – 336 с.
8. Государственная кадровая политика : концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации / под ред. С. Пирогова. – М. : РАГС, 1996. – 253 с.

Курский государственный университет

Слатинов В. Б., доктор политических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления

*E-mail: slatinov@yandex.ru
Тел.: 8-919-272-01-28*

Kursk State University

Slatinov V. B., Doctor of Political Sciences, Associate Professor, Professor of the Public Administration Department

*E-mail: slatinov@yandex.ru
Tel.: 8-919-272-01-28*