



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-7-11

Научная статья

Анализ реформы государственной службы в России

Т.И. Мигунова

Высшая школа государственного аудита (факультет)
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

В данной статье представлен краткий критический анализ реформирования института государственной службы России на современном этапе. Проанализированы текущие проблемы бюрократической организационной структуры управления. Выявлена необходимость поиска новых или соответствующих способов и моделей взаимодействия органов власти, гражданского общества, научного и экспертного сообщества в контексте реформы государственной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, государственное управление, бюрократия

Многие экономисты сходятся во мнении о том, что реформа государственного управления включает несколько базовых реформ: административную, государственной службы, федеративных и бюджетных отношений и др. Конечно, нельзя отрицать достижений в совершенствовании механизмов в процессе реализации каждой из этих реформ, но в целом они так и не сложились в стройную систему государственного управления.

Реформа государственной службы не случайно началась первой, ибо она должна была заложить фундаментальные основы взаимодействия с другими структурными реформами.

Однако в ходе ее осуществления были, по сути, искажены изначальные приоритеты. И очень скоро российская реформа государственной службы приобрела характер эклектичный, непоследовательный, и, не достигнув своих целевых установок, постепенно угасла, не сумев совместить проблемы традиционной бюрократической организации, с внедрением инструментов нового государственного управления. Сегодня уже сама государственная служба развивается не так, как ей предписывают постулаты реформы, а так, как складывается совокупность обстоятельств. Иначе говоря, российская бю-

© Мигунова Т.И., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

рократия начала жить не в поле реформирования, а в поле собственного эволюционирования.

Трехуровневая система органов исполнительной власти на федеральном уровне, которая изначально была положена в основу реформы, предполагала организационное обособление функций: правоустанавливающих, контрольно-надзорных, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом [1]. Хотя внешне эта конструкция и сохранилась (в виде министерств, агентств и служб), но по существу утратила свою смысловую основу, так как не был реализован на законодательном уровне такой важнейший принцип реформы, как независимость горизонтальных уровней власти и их самостоятельной ответственности за выполнение своих функциональных задач. В результате Правительство сохранило возможность распределять полномочия между федеральными органами исполнительной власти, а министры – возможность контролировать деятельность федеральных служб и агентств, находящихся в их подчинении [2]. Это привело к распространению административных взаимодействий неформального характера, таких как личные договоренности, устные распоряжения или согласования. В свою очередь, обилие таких отношений означает не что иное как создание чрезмерного числа промежуточных инстанций, длительные и сложные процедуры взаимодействия между ними, одновременно захлестывая управленческие звенья большим количеством промежуточных бумаг, неизбежным следствием всего этого становится волокита, отписки и т. д.

Такой подход сваливает на плечи чиновников работу, которая очень часто просто крадет у них время и снижает инициативность, но, что еще хуже, многоэтапные согласования, по существу, делают непредсказуемыми принятые решения. Зачастую даже министр, принимая решение в рамках своих полномочий, не знает, в самом ли деле он его принял или его еще поправят, путь к окончательному решению сложен и витиеват, на этом пути все большее значение приобретает ручное управление, а профессиональное участие чиновников все больше формализуется.

Иначе говоря, реформа, предполагавшая создание системы разграничения полномочий и ответственности, была подмята под себя самой бюрократией, привыкшей работать по-иному, ориентироваться на руководство, а не на интересы общества [3]. Все это, по существу, и есть проявление обычного «профессионального заболевания» чиновников – «обюрокрачивание».

Одним из главных концептуальных недостатков реформы государственной службы изначально являлся тот факт, что процесс ее преобразования осуществлялся и координировался самим же государственным аппаратом. Идеал чиновничьего регулирования состоит таким образом не только в самоиздании нормативных актов, но и в давлении на общество с целью их исполнения, избегая любых форм внешнего контроля.

Но еще большее значение имеет тот факт, что подготовка принятия решений, которая является функциональной профессиональной задачей чиновника среднего управленческого звена, превратилась по существу в бюрократическую рутину, сводя до минимума их творческий потенциал. Иррациональная,

заорганизованная деятельность аппарата с усложненными процедурами согласования довлеют над необходимостью выполнения «своих» задач и функций средним профессиональным звеном работников государственной службы, в большинстве своем высококвалифицированным. Если в кабинетах чиновников далеко за полночь горит свет, это вовсе не значит, что эти уставшие люди эффективно управляют государством.

Интересно, что миф об избыточности численности российской бюрократии активно поддерживается Правительством, которое на протяжении уже как минимум пяти лет повторяет один и тот же тезис о необходимости сокращения численности государственных служащих на 10 %. Разумеется, ежегодно высшие чиновники рапортуют о достигнутых успехах в сокращении аппарата, как правило за счет вакансий. Хорошо известно, что вакансий должностей начальников обычно не бывает (во всяком случае в длительном временном промежутке), соответственно успехи в сокращении штатов, по сути, означают, что сжимается та профессиональная прослойка чиновников среднего уровня, функциональные задачи которых как раз и связаны с реальной работой государственной службы. За этим обычно следует небольшая реорганизация (конечно, с целью повышения эффективности работы) и численность работников опять вырастает. И практически при каждом сокращении штатов или реорганизации каким-то магическим образом начальников становится все больше.

И хотя темпы роста внушительны, но сокращать нужно не численность работников аппарата, а оборот бессмысленной отчетности и работу, которая не приносит никаких результатов, потому что количество тех, кто действительно занимается делом, совсем не велико. Гораздо важнее было бы посчитать, сколько начальников (пишущих резолюции) приходится на одного профессионала среднего звена государственной службы, но таких расчетов, к сожалению, никто не делает. Поэтому у нас одновременно и избыток «начальников», и нехватка кадровых профессионалов.

Резюмируя сказанное, хотелось бы подчеркнуть, что не доведенная до уровня здравого смысла реформа государственной службы ведет к стагнации всех реформ государственного сектора, и это не только тормозит развитие страны, но и делает Россию неконкурентоспособной. Реформа государственной службы занимает особое место среди реформ общественного сектора еще и потому, что государственные служащие являются не только объектом, но и субъектом реформирования [3]. При этом надо понимать, что чиновничий аппарат не может реформировать сам себя, поскольку бюрократия имеет реальную возможность интерпретировать принимаемые управленческие решения в своих интересах.

Это остро ставит проблему нахождения новых методов взаимодействия государственных органов, экспертного сообщества и гражданского общества при дальнейшем проведении реформы государственной службы России. Без налаживания такого взаимодействия реформа государственной службы окончательно превратится в «реформу бюрократии самой бюрократией» в своих интересах [4].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (дата обращения: 15.03.2019)
- [2] Ковалев А.А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. Выпуск журнала № 2 (17), 2004. С. 156–170.
- [3] Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013.
- [4] Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.

Информация об авторе:

Мигунова Татьяна Игоревна – студентка 3 курса Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; председатель Студенческого научного общества Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, (e-mail: migunova0707@mail.ru)

Research article

Analysis of public service reform in Russia

Tatyana I. Migunova

Higher School of State Audit (Faculty) of
Lomonosov Moscow State University

This article presents a brief critical analysis of the reform of the Russian civil service institution at the present stage. The current problems of the bureaucratic organizational structure of management are analyzed. The necessity of solving the problem of finding new methods of interaction between government agencies, the expert community and civil society during the further reform of the public service of Russia is revealed.

Keywords: public service, reform, public administration, bureaucracy

REFERENCES

- [1] Ukaz Prezidenta RF ot 9 marta 2004 g. № 314 «O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (accessed: 15.03.2019)
- [2] Kovalev A.A. Promezhutochnye rezul'taty administrativnoi reformy // Otechestvennye zapiski. Vypusk zhurnala № 2 (17), 2004. S. 156–170.

- [3] Barabashev A.G. Evolyutsiya gosudarstvennoi sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010). M.: NIU VShE, 2013.
- [4] Borshchevskij G.A. Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2014. № 2. S. 65–88.

Information about the author:

Migunova Tatyana Igorevna – student of the Higher School of State Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow State University (Russian Federation); Chairman of the Student Scientific Society of the Higher School of State Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow State University (Russian Federation), (e-mail: migunova0707@mail.ru)