

© 2010 г.

Владимир Андрианов

доктор экономических наук, профессор

директор Департамента стратегического анализа и разработок Внешэкономбанка
(andrianov_vd@veb.ru)

БЮРОКРАТИЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

На базе анализа обширного исторического, статистического и аналитического материала автор показывает эволюцию взглядов известных ученых и политиков на проблемы бюрократии и организации государственной службы. Выделены характерные черты и особенности государственной службы и бюрократического аппарата в царской России, в Советском Союзе и в современной России. Рассматриваются законодательные основы организации государственной гражданской службы в современной России, основные этапы и результаты ее реформирования.

Автор предлагает ряд мер законодательного и административного характера по повышению эффективности государственного управления, качества подготовки и отбора государственных служащих, формирования рациональной бюрократической структуры.

Ключевые слова: бюрократия, чиновник, принцип рациональности, классные чины, Табель о рангах, государственная гражданская служба, государственные должности, кодекс этики государственного служащего, исполнительная власть, меритократия, административная реформа.

Понятие и сущность бюрократии

Термин «бюрократия» (от французского Bureau – канцелярия и латинского Kratos – власть) весьма противоречивое понятие и имеет различные толкования, которые подчас носят противоположный характер.

Историческая справка. В XIX веке термин «бюрократия» обычно употреблялся для обозначения особого типа политической системы. Он обозначал систему, в которой посты в органах управления занимались профессиональными чиновниками, как правило, ответственными перед наследственным монархом.

Бюрократии при этом противопоставлялась система представительного правления, то есть правление выборных политиков, подотчетных законодательному собранию или парламенту.

Например, Джон Стюарт Милль (1806–1873, в своей классической работе «Размышления о представительном правлении» рассматривал бюрократию как единственную серьезную альтернативу представительной системе и дал оценку преимуществ и недостатков обеих из них.

Но что в действительности представляет собой бюрократия? Попытаемся разобраться в существе дела.

Путаница порождается множеством значений, которые придаются термину «бюрократия». Следующий список этих значений далеко не является исчерпывающим:

- правление чиновников;
- система профессиональной администрации;
- организационная неэффективность;
- государственное управление;
- нерыночная организация;
- недемократическая организация.

В настоящее время термин «бюрократия» имеет несколько интерпретаций. Прежде всего, это понятие относится к социологии организаций, задачей которой выступает изучение наиболее общих характеристик и типов организаций в современном обществе.

Термин «бюрократия» часто употребляется в теории государственного управления. В этой дисциплине **бюрократия означает управление государственным сектором в противоположность управлению в частных организациях.**

Делается это с целью подчеркнуть качественно иной характер системы государственного управления, в том числе обязательность ее решений, ее особое отношение к закону, заботу об общественных, а не частных интересах, подотчетность ее деятельности общественному контролю и т.д.

Понятие «бюрократия» присутствует в политической экономии. С этой точки зрения, **бюрократия определяется как нерыночная организация, которая финансируется за счет средств государственного бюджета,** в отличие от организаций, финансируемых за счет прибыли от коммерческой деятельности. Цель такого определения бюрократии состоит в том, чтобы подчеркнуть, что характер и образ действия организации изменяется в зависимости от метода ее финансирования и экономического окружения, в котором она функционирует.

Во многих странах термин «бюрократия», вопреки его этимологии, приобрел негативный оттенок, которым стали обозначать неэффективную систему управления на различных уровнях.

Наиболее известным специалистом прошлого века по проблемам бюрократии по праву считается Макс Вебер, который одним из первых

выдвинул общую теорию организации, применимую ко всем сторонам жизни современного общества.

Биографическая справка. Макс Вебер (1864–1920) – немецкий социолог, философ, историк, экономист. В своих работах дал глубокий и всесторонний анализ бюрократии. Особое внимание уделял принципу рациональности, который считал определяющей чертой современной европейской культуры конца XVII века.

Он отмечал, что государства, где действует принцип рациональности, подчиняются не личностям, а законам. М. Вебер считал, что рациональность есть всемирно исторический процесс.

Теория рациональности определенным образом перекликается с теорией «ноосферного развития», основоположником которой был В.И. Вернадский.

Для Вебера бюрократия означала не форму правления, а систему администрации, осуществляемой на постоянной основе специально подготовленными профессионалами в соответствии с предписанными правилами.

М. Вебер указывал, что этот тип управления, хотя он возник в таких бюрократических государствах, как Пруссия, становился все более преобладающим во всех политических системах. Развитие бюрократии, согласно Веберу, было неразрывно связано с развитием государства и капиталистической экономики, административные потребности которых не могли удовлетворяться традиционными средствами.

В своем определении бюрократии Вебер стремился выделить черты, общие для всех современных для того времени административных систем управления, в том числе:

- иерархия – каждый чиновник имеет четко определенную сферу полномочий в иерархической структуре и подотчетен в своих действиях вышестоящему начальству;
- последовательность – должность является основным видом деятельности, дающим жалованье и перспективу регулярного повышения по службе;
- безличность – характер работы определяется в соответствии с утвержденными правилами, регламентом;
- специальные знания – чиновники отбираются на основе способностей, получают необходимую подготовку и контролируют доступ к служебной информации.

В совокупности все эти черты образуют критерии, которым должна отвечать система управления, чтобы ее можно было назвать «бюрократической».

М. Вебер утверждал, что чем более организация приближалась к его модели, тем большей эффективностью она должна была отличаться, и что именно наивысшая эффективность бюрократической администрации являлась причиной ее распространения в современном обществе.

Под эффективностью М. Вебер понимал не одну единственную характеристику, а их совокупность, включавшую производительность, расширение масштабов управления и снижение затрат. Он писал: «Как показывает опыт, чисто бюрократический тип управленческой организации способен, с чисто технической точки зрения, достичь наивысшей степени эффективности ... и превосходит любую иную форму по своей точности, стабильности, дисциплине и надежности».¹

М. Вебер утверждал, что «полностью развитый бюрократический механизм находится в таком же отношении к другим формам организации, как машина к немеханическим способам производства».²

Когда М. Вебер настаивал на превосходстве бюрократии, то сопоставлял ее не с каким-то абсолютным идеалом, а с формами управления, существовавшими в прошлом – с управлением неоплачиваемых должностных лиц или коллегиальных органов, аристократии или семейных кланов.

Для М. Вебера контраст с традиционными формами управления служил не только средством сравнения, но также и выделения тех черт бюрократии, которые в противном случае считались бы само собой разумеющимися.

Так, отделение чиновника от собственности на средства управления позволяло снять финансовые ограничения частного хозяйства и вело к тому, что получение индивидом средств к существованию зависело от организации, тем самым подчиняя его организационной дисциплине. Эти факторы обеспечивали значительное расширение административных возможностей по сравнению с небюрократическими системами прошлого.

Бюрократические принципы требовались административной системе, которая должна была соответствовать сложным задачам по управлению массовым индустриальным обществом, а не локальной экономикой, приспособленной к природным циклам и политическим нуждам немногочисленных элит.

Если мы рассмотрим различные элементы веберовской модели бюрократии, то можем увидеть, чем каждый из них соответствует этому критерию эффективности.

Основным признаком бюрократии является систематическое разделение труда, при помощи которого административные проблемы

¹ Weber M. Theory of social and economic organization. New York, 1964. p. 337.

² From Max Weber / Ed. by H.Gerth, C.R.Mills. London, 1948. p. 214.

разбиваются на ряд поддающихся решению задач, относящихся к сфере деятельности различных должностных лиц и координируемых в рамках централизованной иерархии.

Механическая аналогия является здесь довольно точной – разложение сложного движения на ряд элементов и превращение их в управляемый процесс позволяет добиться громадного расширения масштабов, точности и эффективности действия.

Другие признаки бюрократии служат той же цели. Ее безличный характер гарантирует отсутствие фаворитизма в подборе персонала, который назначается в соответствии с индивидуальными достижениями, а также в самой управленческой деятельности, свободной от непредсказуемости личных связей.

Подчиненность правилам позволяет бюрократии вести большое число дел единообразно, согласно принятым процедурам и регламентам.

Вместе с тем, утверждение Вебера о том, что определяющие критерии бюрократии образуют также модель административной эффективности, неоднократно подвергалось сомнению другими социологами.

Большинство социологов принимают веберовское определение бюрократии, но не соглашаются с тем, что она представляет собой наиболее эффективную форму организации. Многие из них приходили к выводу, что следование бюрократическим нормам может не только способствовать, но и препятствовать эффективности.

На определенном этапе развития хозяйства, согласно Веберу, государственная бюрократия представляла собой силу, способствовавшую экономическому росту и расширению рынка в результате уничтожения традиционных привилегий. Но чем больше бюрократия вторгалась в рыночную сферу, тем в большей степени она **превращалась в силу экономического застоя.**

Это происходит потому, что, как утверждают, принципы бюрократической организации являются более двусмысленными, чем считал Вебер, и им сопутствуют существенные «дисфункциональные» эффекты, которые тем более выражены, чем более последовательно применяются эти принципы.

Каждый из таких принципов характеризуется определенным недостатком, в частности:

- иерархический принцип управления препятствует проявлению индивидуальной ответственности и инициативы;
- строгое следование установленным правилам и регламентам может привести к отсутствию гибкости в принятии решений и развитию инициативы;
- безличный характер отношений порождает бюрократическое безразличие и бесчувственность;

- специальные знания, как показывает практика, не обязательны: отнюдь не всегда чиновники отбираются на основе уровня образования, квалификации и индивидуальных способностей.

Считается также, что Вебер не признавал противоречивого характера бюрократии отчасти потому, что исследования организаций как самостоятельной научной дисциплины лишь только начинались в первые десятилетия XX века.

Кроме того, как утверждалось, на его взгляды слишком сильно повлияли примеры прусской армии и системы научной организации труда Тейлора. Модель машинообразной дисциплины, которая была для них характерна, не позволяла понять некоторые аспекты организации, необходимые для ее эффективной работы.

Что же это за аспекты? Они могут быть поняты в результате противопоставления преимущественно механистической веберовской модели и альтернативных концепций, выдвинутых впоследствии социологами.

Одна из альтернатив предлагает идею организации как социальной системы или сети межличностных отношений. Веберовская модель организационной эффективности предусматривает, что все личностные характеристики, не имеющие отношения к исполнению служебных обязанностей, устраняются из организационной деятельности.

Если бы это было так, то полное описание организации можно было бы дать, определив обязанности каждого должностного лица и взаимоотношения между ними. Эффективность в таком случае достигалась бы в результате рационального распределения обязанностей на каждом уровне иерархии.

На практике, однако, люди никогда не подчиняют полностью свои личностные качества ролевым требованиям. Они вступают в организацию как личности с индивидуальными потребностями и ожиданиями, которые они стремятся удовлетворить. А способ их социального взаимодействия в процессе работы может иметь решающее значение для эффективности их деятельности.

Игнорирование этих фактов может вызвать сопротивление с их стороны. Людей можно заставить работать по приказу, но не работать эффективно и с самоотдачей. Для этого требуется их активное сотрудничество, которое достигается не только распоряжениями, но и неформальным общением.

В рамках другого подхода организации рассматриваются как коммуникативные системы, в которых для принятия решений необходимы эффективная передача и обработка информации.

Предполагается, что веберовская концепция управления делает основной акцент на осуществлении политики, не уделяя должного внима-

ния ее формулированию и оценке, которые требуют наличия в организации эффективных механизмов сбора и обработки информации.

Есть основания полагать, что строго иерархическая структура не является наиболее приспособленной для решения таких задач.

Одна из причин этого заключается в том, что основное значение в такой системе придается передаче распоряжений сверху вниз, тогда как информация должна передаваться и в противоположном направлении. Те, кто находятся на вершине иерархии, могут создать отдельную структуру для контроля за осуществлением решений. Но это ведет к расточительному расширению аппарата управления.

Как показывает практика, адекватность принимаемых решений лучше всего могут оценить те, кто реально заняты их исполнением.

Другим недостатком иерархий является их пирамидальное построение. Хотя такая структура может быть эффективной при распределении задач и передаче инструкций сверху вниз, поток информации в противоположном направлении может вызвать перегрузку и блокирование каналов коммуникации. Иерархические системы страдают как от избытка информации, так и от ее недостатка, а для того, чтобы информация оказалась востребованной, требуются сложные механизмы ее передачи.

Все это служит аргументом в пользу децентрализованного типа организации, в которой ответственность за принятие решений передается на нижний уровень, где необходимая информация является доступной.

К сходному выводу можно прийти на основе еще одной концепции организации, в которой подчеркивается роль специальных знаний. В данной концепции обычно проводится разграничение двух форм власти, которые Вебер не разделил.

Во-первых, это полномочия, соответствующие положению в бюрократической иерархии. Во-вторых, это власть, основанная на специальных знаниях и не связанная с занимаемой должностью.

Однако при этом не принимается во внимание тот факт, что во многих случаях управленцы должны контролировать специалистов в тех сферах, в которых сами они не имеют необходимых знаний – финансовых, технических или профессиональных.

Такие подчиненные специалисты могут столкнуться с противоречием между распоряжениями начальства или организационными правилами, с одной стороны, и профессиональными требованиями – с другой.

Следует подчеркнуть, что иерархический принцип основан в основном на принуждении, которое осуществляется через страх перед наказанием за нарушение соответствующих норм, через общественные санкции или государственное насилие.

Из этого можно сделать вывод, что наиболее эффективной формой организации для специалистов является не бюрократическая иерархия, а горизонтальная структура, дисциплина в которой поддерживается благодаря преданности организации в целом, а не узко очерченным должностным обязанностям.

Наиболее эффективным можно считать сетевой принцип управления, который опирается как на формальные правила, так и неформальные ограничения, в том числе общепризнанные нормы поведения, достигнутые соглашения, внутренние ограничения деятельности.

Одним из авторов теории сетевого управления является японский экономист Кэннити Имаи. В своей работе «Концепция сетевой структуры» он отмечал: «При сетевом типе организации зависимость и соподчиненность функциональны, т.е. во многом predetermined факторами совместной деятельности.

В условиях сетевого взаимодействия границы между структурными подразделениями не являются столь жесткими. Тем самым в рамках сетевой структуры достигается **стыковка противоположных принципов – конкуренции и кооперации, противоборства и сотрудничества**.

Очевидно, что бюрократия парадоксальным образом является необходимой, но неизменно порождает массы проблем, связанных с эффективностью государственного управления.

Следует подчеркнуть, что в рамках исторической социологии веберовский подход к власти бюрократии отличается от марксистского.

В веберовской социологии бюрократия включена в рамки более общих теорий типов господства и роли специальных знаний в индустриальном обществе. При этом бюрократия занимает центральное место в историческом процессе модернизации.

В отличие от веберовского марксистский подход к бюрократии помещает ее в рамки более общей теории классового господства и классовой борьбы.

Бюрократия рассматривается марксистами как власть, основанная на исполняемой ею в классовом обществе функции господства. Эта теория предусматривает возможность создания индустриального общества, свободного от разделения на классы.

Однако обе теории сходятся в том, что власть социальных групп и организаций проистекает из той роли, которую они играют в историческом процессе. Однако данные теории по-разному описывают такую роль и сам этот процесс.

Веберовская теория отражает точку зрения либеральных, небюрократических элит, которые считают, что расширение бюрократической власти угрожает их ценностям, особенно ценностям личной свободы.

Кроме того, уменьшается возможность творческой самореализации личности в экономической сфере и сфере государственного управления.

С этих позиций решение проблемы власти бюрократии видится в создании механизмов, обеспечивающих контроль над бюрократией сверху, со стороны небюрократических элит.

Марксистская теория отражает точку зрения рабочего класса, который подчинен контролю бюрократии в обществе и государстве.

Согласно этой точке зрения, любой конфликт между бюрократическими и небюрократическими элитами носит вторичный характер, поскольку те и другие входят в одну и ту же систему классового господства.

Решением проблемы власти бюрократии считается здесь преобразование управленческих структур в бесклассовом обществе, позволяющее обеспечить демократический контроль снизу.

Веберианская и марксистская теории бюрократии, таким образом, воплощают в себе различные социальные и политические позиции, как и различия исторического и социологического анализа.

Каждая из этих теорий связана с определенной социальной позицией, находящейся вне бюрократии, и соответствующими ей политическими ценностями.

В первом случае это либеральный элитизм, во втором – пролетарский социализм.

Описание бюрократии в этих теориях подразумевает не только обсуждение социальных структур и исторических процессов, но также и столкновение политических ценностей, в особенности относящихся к проблемам капитализма и социализма.

История развития государственной службы и бюрократии в России

Становление и развитие государственной службы, появление бюрократического класса в России было неразрывно связано с формированием русского централизованного государства.

Законы XVI–XVII вв. не только точно определяли характер и объем отбываемой повинности государю каждым «служивым» человеком, но и строго карали тех, кто от нее уклонялся.

В то время по уровню профессионализма и компетентности отечественные чиновники могли на равных соперничать со своими европейскими коллегами.

Трудности, с которыми сталкивались и продолжают сталкиваться исследователи российской бюрократии, заключаются, с одной стороны, в отсутствии общей статистики служащих государственного аппарата Рос-

сии в XVII – начале XX века, с другой – в расплывчатости самого понятия «чиновник».

В то время в русском языке не было такого емкого слова, как «бюрократия», которое охватывало бы все категории служащих, обеспечивавших работу административной машины.

В XVII веке аналогом понятию «бюрократия» было словосочетание «служилые люди» и «приказные люди». К этой категории можно отнести чиновников и канцелярских служащих, т.е. тех, кто был непосредственно занят в управлении.

Историческая справка. Вопреки мнению современников, писавших о «почти бесчисленном количестве» приказных людей, по отношению к общей численности населения России их было немного.

К концу XVII столетия в центральном и местном управлении России было занято около 4,7 тысячи дьяков и подьячих. Вместе с начальниками приказов (судьями) и правителями приказных изб (воеводами) они составляли чуть больше пяти тысяч человек.

Согласно историческим данным в 1678 году население России составляло примерно 11,2 миллиона человек. Таким образом, один служащий приходился примерно на 2 250 жителей России. В то время как во Франции, по праву считавшейся одной из наиболее «бюрократических» стран Европы, уже в 1665 г. насчитывалось 46 тысяч чиновников при населении в 18 миллионов человек, т.е. их соотношение было 1 к 390. Таким образом, французских чиновников было почти в шесть раз больше, чем русских.

Учитывая, что территория Франция (полмиллиона квадратных километров) в то время была в 30 раз меньше территории Российского государства (15 миллионов квадратных километров), можно только удивляться, как управлялась и сохраняла государственное единство огромная и слабо населенная Россия, располагая таким малочисленным аппаратом.

Жизнеспособность Руси как самостоятельного государства в то время в немалой степени объяснялась организацией управления, построенного по принципу «вахтового метода».

Служилые люди, в том числе воеводы и дьяки, посылались из Москвы в провинцию сроком на два-три года, как представители центральной власти, утверждая государственность допетровской Руси.

Именно мобильность администрации, подчиненной централизованной власти и «включенность» в ее структуру в качестве низшего звена выборных или «мирских» учреждений, в том числе губных, таможенных, кабацких и прочих изб позволяли управлять огромной территорией меньшим числом чиновников, чем в европейских странах.

Вместе с тем отсутствие местных центров власти и невозможность должным образом контролировать деятельность воевод, ухватками напомиавших нередко кормленщиков XV века, порождали злоупотребления, от которых разорялось не только население, но и государство.

Одним из наиболее заметных результатов административных реформ первой четверти XVIII века, в том числе губернской, коллежской и провинциальной было **создание местных административных центров**, что привело к резкому увеличению числа учреждений, особенно местных. По сравнению с 1698 г. их сеть выросла практически в два раза, с 360 до 700. Логично предположить, что вследствие почти двукратного увеличения числа учреждений примерно в такой же пропорции должна была возрасти и численность бюрократии, но этого не произошло.

Особой сферой профессиональной деятельности государственная служба стала в период правления Петра Великого. В начале XVIII века, так называемые поручения – приказы верховной власти трансформировались в постоянные должности.

Для реформы государственной службы в 1719 г. началась подготовка Закона о порядке государственной службы в Российской империи (чины по старшинству и последовательность чинопроизводства), получившего впоследствии название **Табель о рангах**. Петровская ассамблея 24 января 1722 г. утвердила указанный закон.

Значение этого Закона для тогдашней России трудно переоценить. Документ, при подготовке которого были творчески переработаны соответствующие законы Англии, Венецианской Республики, Дании, Польского Королевства, Пруссии, Франции и Швеции, не только впервые **позволил создать эффективную военную и гражданскую службу, но и стал прочной правовой базой для всех последующих реформ в этой области вплоть до революции 1917 г.**

Историческая справка. Табель о рангах определяла место чиновника или офицера в иерархии государственной службы. В первоначальном виде Табель о рангах устанавливала иерархию должностей, а не чинов.

Впоследствии были введены чины, которые разделялись на: воинские, статские и придворные.

В свою очередь, каждая категория чинов подразделялась на 14 классов.

Военные чины объявлялись выше соответствующих им гражданских и даже придворных чинов. Воинские чины дробились на сухопутные, гвардейские, артиллерийские и морские.

Цель петровского закона была шире, чем просто классификация российского чиновничества. Табель о рангах, формально допускающая к го-

сударственной службе представителей всех сословий, носила тем не менее ярко выраженный «продворянский» характер и всячески затрудняла проникновение в государственный аппарат и продвижение по службе выходцам из податных сословий и разночинцам.

Такая политика была обусловлена необходимостью обеспечить привилегированное положение дворян, не допустить их размывания представителями других сословий.

Историческая справка. Согласно петровской Табели о рангах получение первого классного чина давало его обладателю права российского дворянства. Военные чины имели преимущества при переходе в высшее дворянское сословие.

На военной службе право на потомственное дворянство получал чиновник, который имел воинский чин фендрик (с 1730 г. – прапорщик) – 14-й класс.

В гражданской службе потомственное дворянство приобреталось чином коллежский асессор (8-й класс). Чин коллежского регистратора давал право лишь на личное дворянство (14-й класс.).

По Манифесту от 11 июня 1845 г. потомственное дворянство приобреталось с производством в штаб-офицерский чин (8-й класс).

Александр II своим Указом от 9 декабря 1856 г. ограничил право получения потомственного дворянства чином полковника (6-й класс), а по гражданскому ведомству – получением чина действительный статский советник (4-го класса).

Принципиально новым во взаимоотношениях государства и чиновничества стало введение в середине 60-х годов XVIII в. **постоянного денежного жалованья государственным служащим всех категорий.**

Высшие чиновники, имевшие офицерский или соответствующий статский чин, получали его в точном соответствии с определенными им по штату окладами.

Мелкие канцелярские служащие целиком и полностью зависели от руководителей, имевших право в рамках штатного расписания не только регулировать численность своих подчиненных, но и оплачивать их труд в меру способностей и прилежания.

Усилению зависимости чиновничества от центральной власти служило и назначение **пенсии**. Для получения пенсии при отставке государственный служащий должен был прослужить не менее 35 лет, считая с 15-летнего возраста. Эта оговорка имела немаловажное значение, поскольку на мелких канцелярских должностях часто начинали служить в 12-13 лет, а иногда и раньше.

Петр I придавал государственной службе важное значение, высоко ценил талантливых чиновников и сурово карал нерадивых. Историки приводят выдержки из указа Петра, где говорилось: «Рыжих и кривых на государственную службу не брать, ибо бог шельму метит».

Очевидно, что дальнейшее продвижение по пути бюрократизации управления привело бы к резкому увеличению государственного аппарата, что во всех отношениях было не по силам Российскому государству. Не случайно еще при жизни Петра I началось сокращение числа учреждений и чиновников, урезание окладов служащих.

Историческая справка. По оценкам ученых, в 1726 году в центральном и местном управлении России было занято 4,5 тыс. человек. Из этого количества служащих понятию «государственный» в полной мере отвечали только 3,2 тысячи чиновников и канцелярских служащих. Остальные – бурмистры, ратманы, служащие крепостных или нотариальных контор, земские комиссары и фискалы были выборными людьми, включенными в систему государственного управления.

Так называемая «выборная бюрократия» занимала промежуточное положение между коронными служащими и многочисленными представителями тяглых общин, собиравших налоги и исполнявших службы в таможенных, кабацких конторах и конских избах, для которых выборная служба была разновидностью тягла.

Многие из этих должностей были внесены в Табель о рангах, но, в отличие от чиновников, их исполнители жалованья из казны не получали и «кормились» от дел или содержались сословными и территориальными общинами.

В 1720-е годы только в финансовом управлении было занято семь тысяч таких выборных, что заметно превышало общую численность государственных служащих, составлявших лишь вершину управленческой пирамиды. Попытки законодателей заменить этих тяглецов отставными военными успехом не увенчалась.

С учетом низших служащих канцелярий – сторожей, вахмистров, рассыльных, палачей и др., выполнявших роль обслуживающего персонала, общее число чиновников в 1726 г. в России оценивалось в 7,4 тыс. человек. Население России в 1719 г. составляло примерно 15,6 млн. Таким образом, в то время один чиновник приходился примерно на 3,4 тысячи жителей России.

В 1726–1727 гг., при ближайших преемниках Петра, сложная система местных учреждений, заимствованных у Швеции, была заменена традиционным для России воеводским управлением. Были введены новые

штаты, сводившие до минимума число работников канцелярий, и отменено казенное жалование для низшего управленческого звена.

Историческая справка. Во всех местных канцеляриях России предусматривалось оставить только 660 канцелярских служащих, тогда как в конце XVII века эту работу исполняли 1 900 подъячих, а при Петре I с ней едва справлялись 1 200 человек.

Это последнее обстоятельство, освобождавшее казну от расходов на содержание большей части государственного аппарата, ставило под сомнение четкое соблюдение штатного расписания 1726 года. Тем более что вводимые им нормы личного состава явно не отвечали самым скромным потребностям учреждений. Не удивительно, что уже в 1732 году были приняты новые штаты, заметно увеличившие число служащих канцелярий.

По оценке историков, изучавших формулярные списки служащих, в 1755 г. в государственных и дворцовых учреждениях должно было состоять от 11,5 до 12,5 тысячи чиновников и канцелярских служащих.

Содержание государственного аппарата требовало существенных расходов, поэтому власти приходилось изыскивать все новые и новые источники бюджетного финансирования.

В 1763 г. была проведена своеобразная инвентаризация штатного расписания государственных учреждений, имевшей целью не столько изменить, сколько упорядочить состав государственных служащих, обеспечив казенным жалованием все категорий чиновников.

Историческая справка. Согласно полученным данным, в гражданском управлении, включая воинские команды, пожарных, сторожей, палачей, лекарей, разного рода мастеров и их учеников, было занято 16,5 тыс. человек. Но из этого числа чиновники и канцелярские служащие составляли только 5,6 тысячи человек, или примерно треть всех служащих центрального и местного управления.

При этом не учитывалось то обстоятельство, что штаты 1763 года включали в себя далеко не все учреждения. В них отсутствовали сведения о дворцовых учреждениях и коллегиях, в том числе Военной, Адмиралтейской, Иностранных дел, Медицинской и Экономии. Штаты этих коллегий были опубликованы позднее и насчитывали в общей сложности до 1,5 тыс. человек, в том числе около 800 чиновников и канцелярских служащих.

С учетом этих дополнений общее число государственных служащих можно оценить примерно в 18 тыс. человек, а число лиц, непосредственно занятых в управлении, – 6,5 тыс. человек.

Новый этап в развитии бюрократии в России связан с проведением губернской реформы 1775 г. Одним из результатов реформы стало беспримерное в истории государственного управления России увеличение числа местных учреждений, прежде всего судебных, обусловившее быстрый рост рядов чиновничества. Точных данных о численности государственного аппарата в конце XVIII века не существует.

Историческая справка. К концу XVIII века число государственных служащих России оценивалось примерно в 30 тысяч человек. Тем не менее, при населении в 37,4 миллиона человек. Россия управлялась намного меньшим числом чиновников, чем европейские государства. Например, во Франции, где проживало тогда 26 млн. человек, насчитывалось около 90 тысяч чиновников.

Следующий этап реформирования государственной службы России связан с именем Николая I, в царствование которого были отлажены многие звенья государственной бюрократической машины. При нем впервые было кодифицировано соответствующее законодательство и принят Свод законов о гражданской службе.

В частности, в 1835 г. Николай I подписал указ «О расписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно», который определял основные условия поступления на государственную службу в Российской империи.

Историческая справка. Все лица, имевшие право на работу в государственном аппарате, были разделены на три разряда:

- *первый – окончившие курс наук в высших учебных заведениях;*
- *второй – выпускники средних учебных заведений;*
- *третий – те, кто не смог завершить свое образование.*

При этом учитывалось происхождение, возраст, подданство, «гражданская честь». Приоритетное право служить государю-императору имели потомственные дворяне и сыновья дворян, а также офицеров и чиновников, получивших личное почетное гражданство, и потомки священников и др.

На государственную службу можно было поступать с 14 лет, однако действительной она считалась только с 16.

С назначением на должность канцелярский служащий или чиновник получал содержание (зарплату), которое состояло из жалованья, столовых и квартирных денег (или казенной квартиры).

Руководитель учреждения имел право содержать на службе столько лиц, сколько требовало дело, а не было положено по штату. Сэкономленные таким способом деньги он мог использовать на поощрение наиболее прилежных и старательных чиновников.

Каждый служащий имел право на отпуск сроком до четырех месяцев, в том числе – до двух с сохранением содержания. Служащие каждого ведомства отличались особой формой мундира, а также некоторыми особенностями порядка чиновничьего производства и пенсионного обеспечения.

Немаловажным преимуществом государственной службы являлись и пенсии, о которых простой подданный Российской империи не мог и мечтать. Порядок их назначения и выплаты регулировались Общим уставом о пенсиях и единовременных пособиях по гражданским ведомствам.

Однако на практике выслужить пенсию чиновник мог только к 60 годам, что удавалось далеко не всем, поскольку средняя продолжительность жизни российских мужчин в XIX в. едва превышала 50 лет. Поэтому очень часто пенсию получала семья чиновника.

Создание министерской системы управления в начале XIX века способствовало дальнейшей бюрократизации системы государственного управления. Именно в годы правления императора Николая I численность бюрократии в России росла особенно быстрыми темпами.

Историческая справка. Если в 1842 г. работу государственной машины обеспечивало 74,5 тысячи чиновников и канцеляристов, то к 1857 г. их число увеличилось в 1,6 раза до 122,2 тыс. человек. Если соотнести эти сведения с общей численностью населения России, которое в 1858 г. составляло 59,3 миллиона человек, то окажется, что на каждого служащего приходилось примерно 480 жителей России.

Но даже в самый «бюрократический» период своей истории Россия по показателю количества государственных служащих к численности населения страны почти в два раза отставала от Австрии, Франции и Великобритании.

Проведение во второй половине XIX века **реформ местного управления (земской 1864 года и городской 1870 года)**, создавших широкую сеть общественных учреждений, не могло не сказаться на темпах роста численности государственных служащих.

Историческая справка. Однако привести точные сведения о количестве чиновников и канцелярских служащих в конце XIX – начале XX века не может ни один историк, причем разброс в предполагаемых цифрах очень велик.

Так, в литературе можно встретить следующие данные об их численности: 436 и 144 тысячи (в 1897 г.), около 500 тысяч (в 1903 г.), 575 тысяч (в 1910 г.), 253 тысячи (в 1913 г.).

Тем не менее, даже согласившись с историками, допускавшими существование полумиллионной армии чиновников, мы не выведем нашу страну в число лидеров по бюрократизации управления.

В 1910 г. при населении около 150 миллионов человек на каждого из 575 тысяч предполагаемых чиновников приходилось 270 граждан России. По подсчетам специалистов, в 1910 г. на каждого служащего, занятого в государственном и общественном управлении, приходилось: в Англии – 137, США – 88, Германии – 79 и Франции – 57 человек.

На содержание бюрократического аппарата в России в начале XX ежегодно расходовалось около 13,4% бюджета. Примерно такой же уровень бюджетных расходов на содержание государственных органов управления был и в других европейских государствах, за исключением Германии, Франции и США, где и чиновников было больше, и «стоили» они гораздо дороже.

Совершенно очевидно, что с учетом огромной территории Российской империя на протяжении всей своей истории не имела достаточного числа чиновников для организации бюрократического государственного управления по европейским стандартам.

Тем не менее, по мнению многих историков в дореволюционной России организация государственной службы была одной из самых совершенных и действенных в мире.

В ноябре 1917 г. петровская Табель о рангах, почти 200 лет служившая правовой основой для царских манифестов и указов о государственной службе, была отменена.

Таблица 1

Табель о рангах (по состоянию на 1913 г.)

Класс	Чины военные		Чины гражданские	Чины придворные
	армейские	флотские		
1	Генерал-фельдмаршал	Генерал-адмирал	Канцлер, действительный тайный советник 1-го класса	
2	Генерал от инфантерии, кавалерии, артиллерии, инженер-генерал	Адмирал	Действительный тайный советник	Обер-камергер, обер-гоф-маршал, обер-шталмейстер, обер-егермейстер, обер-гофмейстер, обер-шенк, обер-церемониймейстер, обер-форшнейдер
3	Генерал-лейтенант	Вице-адмирал	Тайный советник	Гофмаршал, шталмейстер, егермейстер, гофмейстер, обер-церемониймейстер, обер-форшнейдер
4	Генерал-майор	Контр-адмирал	Действительный статский советник	
5			Статский советник	Церемониймейстер

Класс	Чины военные		Чины гражданские	Чины придворные
	армейские	флотские		
6	Полковник	Капитан 1-го ранга	Коллежский советник	
7	Подполковник-войсковой старшина	Капитан 2-го ранга	Надворный советник	
8	Капитан, ротмистр, есаул	Старший лейтенант	Коллежский ассессор	
9	Штабс-капитан, штабс-ротмистр, подьесаул	Лейтенант	Титулярный советник	
10	Поручик, сотник	Мичман	Коллежский секретарь	
11			Корабельный секретарь	
12	Подпоручик, корнет, хорунжий		Губернский секретарь	
13	Прапорщик		Провинциальный секретарь, сенатский регистратор, синодский регистратор, кабинетский регистратор	
14			Коллежский регистратор	

Чины, звания и титулы были упразднены декретом ВЦИК и СНК от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов».

Формирование бюрократического аппарата в Советском Союзе

Захватив власть, большевики, действуя по своему известному излюбленному принципу: – «до основания, а затем...» разрушили достаточно эффективную бюрократическую систему государственного управления царской России. **В стране воцарился управленческий хаос.**

Как писал И.А. Ильин: «... захватили власть переворотом, захватили потому что она была расшатана и растрочена «временным правительством», и посадили править лично *непорядочных, чванливых невежд, жадных, жестоких и аморальных*».¹

¹ И.А. Ильин. О России. «Российский архив», – М.: 1996 г., стр. 52.

Весьма характерно в этом плане откровенное признание В.И. Ленина, который говорил: «Дела с госаппаратом у нас до такой степени печальны, если не сказать отвратительны...», «мы уже пять лет суетимся над улучшением нашего госаппарата, но это именно только суетня», «засоряющая наши учреждения и наши мозги...».¹

Так же обстоит дело и с ведением хозяйства: «мы доказали с полной ясностью, что хозяйничать мы не умеем», «ответственные и лучшие коммунисты хуже рядового капиталистического приказчика», «у нас живую работу заменяют интеллигентским и бюрократическим прожектерством»².

Положение в этой сфере удалось несколько стабилизировать благодаря политике по привлечению к управлению государством профессиональных управленцев царской России, которых называли «буржуазными специалистами».

Послереволюционный период характеризовался высокими темпами роста бюрократии. Так, уже в 1922 году ряды управленцев насчитывали 700 тысяч человек при населении страны в 133,5 миллиона, что выразилось в соотношении: один чиновник приходился на 191 жителя СССР.

Советский Союз имел развитый и самовоспроизводящийся бюрократический аппарат, высококвалифицированный, жёстко структурированный вертикально и горизонтально, органично интегрированный в существовавшую политическую систему с помощью идеологии.

Сложившаяся нормативно-правовая база государственной службы в Советском Союзе представляла собой комплекс актов различной юридической силы и разнообразной отраслевой принадлежности.

Одни из них распространялись на всех государственных служащих, другие – на отдельные группы лиц, чаще всего занятых в конкретной отрасли управления.

В Советском Союзе сформировалась так называемая **номенклатурная система подбора и расстановки управленческих кадров**, построенная на принципах партийной принадлежности и преданности коммунистическим идеалам снизу доверху.

Номенклатура включала в себя перечень привилегированных должностей в аппарате партийных, государственных и общественных организаций всех уровней и звеньев. Для назначения специалиста на номенклатурную должность в министерство либо ведомство, требовалась обязательная санкция соответствующего партийного органа.

¹ Там же, стр. 49.

² Там же, стр. 52.

Высшее чиновничество в Советском Союзе целиком и полностью зависело от партийных функционеров. Под жесточайшим партийным контролем находились не только чиновники низовых звеньев госаппарата, но и практически все более-менее крупные руководители предприятий и организаций.

Все государственные служащие в Советском Союзе относились к административно-управленческому персоналу. Попытки выделить из их массы «чистых» управленцев привели к весьма своеобразной трактовке понятия «орган государственного управления».

По мнению правоведов, диапазон этих органов был весьма широким – от правительства до администраций предприятий и учреждений.

Это не позволяло дать однозначный ответ на вопрос, что представляет собой государственная служба, кто такой государственный служащий.

Работа над правовым оформлением института государственной службы началась в конце 80-х годов, но распад СССР приостановил ее. К решению данной проблемы вернулись уже в эпоху новой России.

Основы государственной службы современной России

Федеративный договор 1992 г. и Конституция Российской Федерации 1993 г. узаконили новые взаимоотношения между законодательными, исполнительными и судебными структурами, органами государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней.

Произошло отделение государственной гражданской службы от хозяйствующих субъектов и отраслей бюджетной сферы. Граждане получили равный доступ к государственным должностям.

Однако в конце 80-х – начале 90-х годов в аппарат государственного управления на демократической волне вместе с достойными профессионалами пришло много некомпетентных, малообразованных людей. Начались бесконечные ломки и перетряски, которые вместо сокращения и упрощения аппарата привели к его разбуханию и нагромождению дублирующих структур.

Из-за отсутствия в сфере государственного управления грамотной политики в 90-е годы в области заработной платы и социальной политики **возник колоссальный разрыв в уровне оплаты труда работников бюджетной сферы и служащих коммерческих структур.**

В итоге престиж работы в государственных органах снизился и начался лавинообразный исход квалифицированных чиновников в коммерческие организации.

В 1995 г. был принят Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», который впервые в новейшей истории страны

дал определение понятию государственной службы, установил: категории государственных должностей, перечень квалификационных требований к аппаратным работникам, статус, обязанности и ограничения государственного служащего.

При разработке указанного закона авторы опирались на опыт дореволюционной России, возродив некоторые положения петровской Табели о рангах.

Много ценного было заимствовано и из практики послевоенного реформирования государственного управления в западных странах – Австрии, Италии, ФРГ, Франции и Финляндии. Именно в этих государствах в конце 40-х – начале 50-х гг. были приняты рамочные законы о государственной службе, дополненные затем законами о доходах и пенсиях, о порядке прохождения службы и т.п.

Согласно Закону все государственные должности государственных служащих в Российской Федерации были **разделены на три категории – "А", "Б" и "В"**.

К категории «А» относятся так называемые политические должности:

- президент Российской Федерации;
- председатель Совета Федерации и его заместители;
- председатель Государственной думы и его заместители;
- председатель правительства Российской Федерации и его заместители;
- федеральные министры;
- руководитель высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, (наименование и правовой статус определяются соответствующим региональным законодательством); и др.

К категории «Б» относятся: руководители администраций и аппаратов, помощники, советники, референты, консультанты и другие, которые, как правило, обеспечивают исполнение полномочий лиц, замещающих государственную должность категории «А». Срок службы этой категории чиновников ограничивается сроком пребывания на высоком посту их начальника.

К категории «В» относятся сотрудники государственных структур, в том числе работники аппарата правительства, администрации президента, министерств и ведомств и др.

Дальнейшее формирование юридической базы государственной службы в России связано с утверждением президентом В. Путиным 15 августа 2001 г. концепция реформирования государственной службы Российской Федерации.

В плане реализации концепции в 2002 г. президентом были утверждены «Общие принципы служебного поведения государственных служащих», в ноябре 2002 г. федеральная Программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 гг.)».

В мае 2003 г. Президент подписал Закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

В июне 2004 г. был принят федеральный Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», № 79-ФЗ., который в настоящее время является основным нормативно-правовым актом в этой сфере.

В июле 2004 г. был подписан Указ «О мерах по совершенствованию государственного управления», в соответствии с которым была создана одноименная комиссия при президенте РФ.

При комиссии были созданы три рабочие группы, связанные с реформированием государственной службы по вопросам: федеративных отношений; местного самоуправления; системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

На основании этого Закона Указом президента Российской Федерации утвержден Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы. Все должности федеральной государственной гражданской службы имеют наименование и разделяются по категориям:

- должности категории «руководители»;
- должности категории «помощники (советники)»;
- должности категории «специалисты»;
- должности категории «обеспечивающие специалисты».

В каждой из указанных категорий выделяются группы должностей, в том числе:

- высшая группа должностей;
- главная группа должностей;
- ведущая группа должностей;
- старшая группа должностей;
- младшая группа должностей;

Все должности федеральной государственной гражданской службы имеют свой регистрационный номер (семизначный код).

Государственным служащим Указом президента Российской Федерации присваивается квалификационный разряд в зависимости от занимаемой должности.

В соответствии с этим федеральным законом государственным гражданским служащим в Российской Федерации установлены **классные чины**.

Порядок их присвоения упорядочен Указом президента от 1 февраля 2005 г. «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

Классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности службы в Российской Федерации в предыдущем классном чине и в замещаемой должности гражданской службы.

Первый классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему после успешного завершения испытания, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения федерального гражданского служащего на должность гражданской службы.

Очередной классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

Для прохождения гражданской службы были установлены следующие сроки в классных чинах:

- секретаря государственной гражданской службы РФ 3-го и 2-го класса, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го и 2-го класса – не менее одного года;
- советника государственной гражданской службы РФ 3-го и 2-го класса, государственного советника РФ 3-го и 2-го класса – не менее двух лет;
- действительного государственного советника РФ 3-го и 2-го класса, – как правило, не менее одного года.

Очередной классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый федеральному гражданскому служащему.

Для секретаря государственной гражданской службы РФ 1-го класса, референта государственной гражданской службы РФ 1-го класса, советника государственной гражданской службы РФ 1-го класса и государственного советника РФ 1-го класса сроки службы не устанавливаются.

При назначении служащего на должность, которая относится к более высокой группе, чем замещаемая им ранее, может быть присвоен первый классный чин этой группы без учета продолжительности гражданской службы в предыдущем классном чине.

Таблица 2

**Классные чины государственной гражданской службы
Российской Федерации**

Группы должностей гражданской службы	Классные чины
Младшая группа	Секретарь государственной гражданской службы РФ 3-го класса Секретарь государственной гражданской службы РФ 2-го класса Секретарь государственной гражданской службы РФ 1-го класса
Старшая группа	Референт государственной гражданской службы РФ 3-го класса Референт государственной гражданской службы РФ 2-го класса Референт государственной гражданской службы РФ 1-го класса
Ведущая группа	Советник государственной гражданской службы РФ 3-го класса Советник государственной гражданской службы РФ 2-го класса Советник государственной гражданской службы РФ 1-го класса
Главная группа	Государственный советник РФ 3-го класса Государственный советник РФ 2-го класса Государственный советник РФ 1-го класса
Высшая группа	Действительный государственный советник РФ 3-го класса Действительный государственный советник РФ 2-го класса Действительный государственный советник РФ 1-го класса

Проведенные реформы государственной службы привели к значительному росту аппарата управления на федеральном и региональном уровне и не повысили качество и эффективность государственного управления.

По данным Федеральной службы государственной статистики России, общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления за период с 1994 по 2009 гг. увеличилась с 1004,4 тыс. человек до 1670,8 тыс. человек.

Таблица 3

Изменение численности работников органов государственной власти и местного самоуправления в 1994–2009 годах*

годы	В органах государственной власти и местного самоуправления	В том числе в органах				
		законодательной власти*	исполнительной власти и местного самоуправления	из них		
				федеральных	субъектов Российской Федерации и местного самоуправления	судебной власти и прокуратуры
Тысяч человек						
1994	1004,4	7,2	894,4	379,9	514,5	112,7
1995	1061,8	8,8	945,1	416,2	529,0	107,3
1996	1093,0	10,5	971,3	433,0	538,3	110,0
1997	1108,9	11,1	984,5	442,5	542,0	111,5
1998	1102,8	11,0	983,9	409,9	574,0	105,6
1999	1133,7	14,5	1006,5	412,8	593,7	110,1
2000	1163,3	15,5	1027,4	402,6	624,8	115,2
2001	1140,6	19,2	983,7	377,1	606,6	134,3
2002	1252,3	20,4	1072,6	446,8	625,8	153,9
2003	1300,5	21,7	1102,9	461,7	641,2	168,5
2004	1318,6	22,9	1103,3	460,0	643,3	184,5
2005	1462,6	24,4	1234,4	590,4	644,0	192,8
2006	1577,2	26,1	1344,8	649,1	645,6	197,1
2007	1623,9	27,9	1385,4	657,1	625,7	197,6
2008	1670,8	31,8	1420,6	667,0	633,7	203,4
2009	1674,8	31,8	1415,1	682,9	647,3	212,6

* Разработка статистических данных о численности работников, занятых в органах государственной власти, осуществляется Росстатом с 1994 г. Данные в таблице приведены без учета численности Минобороны, МВД России, других органов, обеспечивающих правопорядок и охрану безопасности государства. До 2002 г. данные приведены без учета численности таможенных органов.

Федеральные органы включают Администрацию и аппараты полномочных представителей президента Российской Федерации в федеральных округах.

В общее количество включены также данные о численности занятых в других государственных органах, образованные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе: Аппарат уполномоченного по правам чело-

века, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, аналогичные органы субъектов Российской Федерации, с 2006 г. включая контрольные органы муниципальных образований и иные органы местного самоуправления.

Количество этой категории служащих в период с 1994 по 2006 г. составляло от 0,3 тыс. человек до 3,5 тыс. человек.

С 1999 г. в общее количество включены представительные (выборные) органы местного самоуправления, численность работников которых составила: в 1999 г. – 2,8 тыс. человек; в 2000 г. – 3,1 тыс. человек; в 2001 г. – 6,3 тыс. человек.

Источник: Россия в цифрах. Федеральная служба государственной статистики. 2009 г., стр. 56-57., 2010 г. стр.56-57.

По состоянию на середину 2007 г. общая численность работников центрального аппарата управления федеральных органов исполнительной власти составляла 409 тыс. человек, в том числе территориальные органы управления – 390 тысяч и центральный аппарат – 19 тыс. человек

Данные таблицы доказывают, что количество чиновников возрастает согласно известному первому закону Сирилла Паркинсона, который гласит: **«Количество чиновников и объемы их работы никак между собой не связаны»**. Одно из следствий из этого закона – сколько ни сокращай аппарат, он все равно будет только увеличиваться.

Справочно. Классический пример, подтверждающий этот закон, приводил премьер-министр Италии С. Берлускони в беседе с президентом России В. Путиным в апреле 2004 г. Придя к власти в 2001 г., С. Берлускони заблокировал все решения, связанные с увеличением численности государственных служащих. Однако в начале 2004 г. он с удивлением обнаружил, что за этот период государственный аппарат вырос на 150 тыс. человек.

Председатель правительства РФ В. Путин был бы не менее удивлен, если бы узнал, что после его второго прихода в Белый дом, число сотрудников Департамента протокола правительства РФ увеличилось за период с 2008 по 2010 гг. с 15 до 260 человек, а Департамента пресс-службы и информации с 20 примерно до 120 человек.

По количеству чиновников в последние годы мы догнали промышленно развитые страны. Так, в Канаде в середине 90-х годов один чиновник приходился на 79 жителей, в США – на 95 жителей. В России же один чиновник в 1995 г. обслуживал 134 человека. В 2009 г. в России один чиновник приходился уже на 85 жителей, почти как в Канаде.

Теоретики так называемой школы позитивного управления считают, что успехи в области социально-экономического развития небольших европейских государств в первую очередь связаны с тем, что у них количе-

ство чиновников больше, а уровень их квалификации выше, чем в других странах.

Вместе с тем, значительные размеры аппарата управления, дублирование отдельных функций, отсутствие научной организации управления ведут к снижению эффективности деятельности органов исполнительной власти, являются благодатной почвой для процветания бюрократии.

Основные черты массивного бюрократического аппарата одинаковы для всех систем и стран мира, однако не везде отрицательно относятся к властным структурам и органам управления.

Зарубежный опыт. Например, в Японии сложилось самое уважительное отношение к структурам государственной власти и чиновникам.

Многие экономисты считают, что при всех достоинствах рыночной экономики в чистом виде Япония вряд ли добилась бы феноменального успеха в экономическом развитии без опоры на отменную бюрократию и объединенное общенациональной идеей государственное чиновничество. Заслуга управленцев в экономических достижениях Японии столь же велика, сколь и заслуга предпринимателей.

Следует отметить высочайший профессионализм, гибкость и ответственность государственных служащих, которая обеспечивается системой подготовки кадров.

В основе этой системы лежат пять основных принципов:

- *система пожизненного найма;*
- *система кадровой ротации;*
- *система репутаций;*
- *система подготовки на рабочем месте;*
- *система оплаты труда.*

В совокупности реализация указанных принципов формирует мотивационную среду, обеспечивающую подготовку высокопрофессиональных чиновников и реализацию их творческих и интеллектуальных способностей.

Однако в конце 90-х годов правительство Японии столкнулось с рядом серьезных экономических трудностей, что заставило начать процесс структурных реформ, в том числе в сфере государственного управления.

Кардинальные реформы государственной службы в Великобритании были инициированы сэром С. Норткотом и сэром Ч. Тревелианом в середине XIX в.

Эти реформы заложили основу политически беспристрастной государственной службы, высшие представители которой назначались на конкурсной основе в соответствии с личными качествами.

Утвердился принцип честного служения обществу и государству, что сужало возможности политического патронажа и коррупции.

Эти традиционные ценности считались англичанами поистине бриллиантом в короне британской государственной службы. Однако не следует путать проверенные временем ценности с конкретными навыками и умениями, которые должны развиваться.

Государственная служба, созданная Норткотом и Тревелианом, пережила великую империю и успешно выстояла в двух мировых войнах.

В послевоенный период Британия столкнулась с огромными социальными переменами. Влияние глобализации экономики коснулось и весьма консервативного британского общества, преобразуя традиционные виды деятельности, местные сообщества, социальные классы и др. К 60-м годам прошлого столетия, когда неконкурентоспособность английской экономики стала очевидной, возникли вопросы об эффективности функционирования государственных институтов.

Очередной этап в реформировании государственной службы был связан с деятельностью бывшего премьер-министра Великобритании Маргарет Тэтчер и относится к концу 80-х годов прошлого столетия.

Акцент в реформах делался уже не столько на приобретении государственными служащими новых профессиональных навыков, сколько на изменении культуры государственного управления в целом.

Предоставленная сама себе, государственная служба, как оказалось, заботилась, скорее, о собственном удобстве. Нужно было переориентировать ее в сторону «потребителя».

Это потребовало ужесточения финансовой дисциплины, введения конкурсной системы на предоставление услуг, пристального контроля за исполнением решений, усиления личной ответственности за достижение поставленных целей.

Начала формироваться новая концепция «публичного управления», одним из ключевых элементов которой стала передача большого объема деятельности по предоставлению определенного рода государственных услуг от непосредственно Правительства к независимым специализированным агентствам следующего звена управления.

В середине 90-х годов был принят рамочный закон – «Хартия гражданина», ориентированная на обеспечение прав потребителей государственных услуг. Чиновник оказался зависим от оценки качества своей работы гражданами, которые перестали быть его заложниками.

В конце 90-х годов реформы государственного управления были продолжены премьер-министром Великобритании Энтони Блэром.

В сентябре 1999 г. в Саннингдейле состоялось историческое совещание всех постоянных секретарей государственной службы, где были определены основные направления реформы. Данные направления были зафиксированы в законодательных актах – «Модернизация государст-

венного управления» (касающаяся всего государственного сектора), март 1999 г. и «Реформа государственной службы», октябрь 1999 г. Эти документы заложили правовую основу административной реформы в Великобритании, которая успешно продолжается.

В России нерациональная и громоздкая структура управления, значительные финансовые ресурсы, перераспределяемые через органы государственной власти, а также номенклатурные традиции являлись объективными предпосылками для развития бюрократии.

Система государственной власти в России в 90-е годы прошлого столетия, пожалуй, наиболее полно соответствовала положению К. Маркса о государстве как частной собственности бюрократии. «Бюрократия: государственный формализм гражданского общества; замкнутое общество в государстве; мнимое государство; спиритуализм государства.¹

Исторически для России было характерно засилье колоссального бюрократического аппарата. «Естественной» для государства была роль насилия и детальнейшей канцелярской регламентации всей жизни.

На любом историческом этапе бюрократия стремилась сохранить полученную в распоряжение собственность как свою, наследственную, и присвоить ее.

Характерно, что в России ценностная доминанта – упование на государство – сочетается с отчуждением от него. Государство, власть – это всегда «они», а не «мы».

Такая установка предполагает восприятие государства в качестве внешней силы, не зависящей от индивидуума, что естественно в условиях отсутствия демократических традиций.

Подобная двойственность отношения гражданина к господствующему над ним государству глубоко въелась в российское самосознание и проявляется в ценностных ориентациях, в социально-психологических характеристиках, в мотивационном комплексе.

Специальные сравнительные исследования показывают, что в России очень высокая степень бюрократизации государственной власти. По этому показателю в начале 90-х годов среди 43-х исследованных стран Россия занимала 3-е место в мире (после Китая и Греции). Степень бюрократизации в России в 4–5 раз выше, чем в таких странах, как Гонконг, Сингапур, Новая Зеландия, Дания, Швеция, Швейцария, Норвегия, Малайзия, Финляндия, Великобритания, где по мировым меркам были созданы менее бюрократизированные системы государственного управления.

¹ Маркс К., Энгельс Ф., Соч., т. 1, стр. 270-272.

И если в промышленно развитых странах бюрократические структуры, как правило, выполняют созидательные функции, то в России бюрократические традиции сдерживали эффективное проведение экономических преобразований в начале 90-х годов прошлого столетия, являлись тормозом на пути рыночных реформ.

Интересам российской бюрократии отвечало сохранение неопределенности в вопросах собственности. Это позволяло номенклатуре не нести ответственности за «ничью» собственность и в то же время распоряжаться ею, как своей, что, естественно, препятствовало появлению настоящего эффективного собственника.

С другой стороны, через бюрократические структуры осуществлялся передел собственности в России, в том числе и в пользу самой бюрократической элиты, имевшей неограниченный доступ к национальным богатствам страны.

В начале 90-х годов в России сформировался целый сегмент в сфере приватизации государственной собственности, которыми распоряжалась бюрократическая элита в пользу зарождавшейся олигархии.

Очевидно, что между степенью бюрократизации государственной власти и степенью ее коррумпированности существует определенная зависимость, особенно в условиях кардинального изменения структуры собственности, возможностями распоряжаться значительными государственными ресурсами и низкой заработной платой чиновников.

Заработная плата государственных служащих. В исследованиях Всемирного банка об окладах государственных служащих, проведенного в конце 90-х годов в 17 развивающихся странах, Россия занимала предпоследнее место.

Основным источником дохода большинства российских чиновников является заработная плата.

Первое повышение жалования чиновников в России произошло в январе 1993 года, когда Верховный совет Российской Федерации принял постановление о пересмотре окладов чиновников.

Следующее повышение зарплаты чиновников произошло 9 апреля 1997 г., когда вступил в силу Указ президента РФ «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации».

Кроме того, в указе были определены надбавки государственным служащим: за квалификационный разряд (классный чин, дипломатический ранг) – 4 оклада в год; за особые условия государственной службы – 2,5 оклада в год; за выслугу лет – 3 оклада в год. Также начислялись премии по результатам работы – 3 оклада в год и материальная помощь – 2 оклада в год.

После дефолта в августе 1998 г. и резкой девальвации российского рубля фактическая заработная плата чиновников уменьшилась в шесть раз. Лишь через год, 23 августа 1999 г. было принято решение о повышении окладов государственных служащих в 1,5 раза. Согласно Указу президента Российской Федерации от 9 ноября 2000 г. заработная плата государственных служащих была повышена в среднем на 20%.

Справочно. В 2000 г. ее среднемесячный уровень (включая выплаты социального характера) у работников органов государственной власти всех ветвей и уровней составил – 4,1 тыс. руб. (приблизительно 141 долл.), а органов местного самоуправления – 2,8 тыс. руб. (около 100 долл.).

Самая высокая зарплата (в 1,7-1,9 раза выше, чем у работников органов исполнительной власти) – была у судей конституционных судов – 9,2 тыс. руб., работников счетной палаты и в избирательных комиссиях – 8,1 тыс. руб. (около 300 долл.).

В период с 2000 по 2007 гг. заработная плата государственных служащих неоднократно повышалась.

В соответствии с указами президента «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации, и лиц замещающих отдельные должности федеральной государственной службы» от 10 апреля 2004 г. и «О совершенствовании оплаты труда лиц, замещающих отдельные государственные должности Российской Федерации, и лиц замещающих отдельные должности в Аппарате Правительства» от 26 апреля 2004 г. денежное вознаграждение отдельным категориям чиновников было увеличено в 2,1 раза.

Однако **реально оплата труда выросла лишь у высокопоставленных чиновников**, у большинства государственных служащих она осталась на достаточно низком уровне.

Наиболее высокооплачиваемые чиновники в России подразделяются на два вида: «лица, замещающие государственные должности» и «федеральные государственные служащие».

К первой категории относятся: президент Российской Федерации, председатель правительства, заместители председателя правительства, председатели обеих палат парламента, глава Центральной избирательной комиссии, члены Президиума правительства.

Одно из последних официальных повышений заработной платы в органах исполнительной власти было в 2007 г. Однако зарплата чиновников продолжала расти.

По официальным данным Росстата, среднемесячная зарплата гражданских государственных служащих в федеральных органах власти в пер-

вом полугодии 2010 г. в сравнении с аналогичным периодом прошлого года увеличилась на 3,4% и достигла 50 300 руб.

Зарплаты федеральных чиновников оказались в 2,5 раза выше среднего по стране уровня заработной платы в 20 171 руб.

Оплата труда чиновников жестко регулируется, но фактически ее размер в каждом ведомстве зависит от уровня влияния руководителя, который предлагает, обосновывает и отстаивает фонд оплаты труда своего ведомства при формировании государственного бюджета.

Таблица 4

**Средняя зарплата в некоторых федеральных ведомствах органов
исполнительных власти Российской Федерации
(по данным за первое полугодие 2010 г.)**

Самые высокие зарплаты		
<i>№</i>		<i>руб.</i>
1	Аппарат правительства	88 522
2	Счетная палата	81 972
3	Администрация президента	80 696
4	Управление делами президента Российской Федерации	74 037
5	Конституционный суд	70 905
Самые низкие зарплаты		
1	Федеральное агентство по рыболовству	33 411
2	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	32 925
3	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	31 300
4	Федеральная миграционная служба	29 012
5	Федеральное агентство по делам молодежи	24 247

Источник: Ведомости, 24 августа 2010 г.

Самые высокооплачиваемые должности были в Аппарате правительства РФ, где средняя зарплата в первом полугодии 2010 г. выросла на 12% до 88 522 руб.

На втором месте были сотрудники Счетной палаты, которые зарабатывали в среднем 81 972 руб. (+0,3%).

На третьем месте была Администрация президента РФ – 80 696 руб. (+0,6%).

Справочно. Очередное повышение заработной платы государственных служащих произошло в рамках административной реформы в апреле 2004 г.

В результате месячная заработная плата президента Российской Федерации в 2004 г. составила 140 000 руб. (4800 долл.) и была в почти в 9 раз ниже, чем у президента США (400 тыс. долл. в год)

Ежемесячная зарплата председателя правительства возросла почти до 4000 долл. США, федерального министра до 3100 долл., заместителя министра и начальника департамента до 1700 долл. Средняя зарплата по России в начале 2004 г. составляла 190 долл.

В 2008 г. официально задекларированная годовая заработная плата президента Российской Федерации составила 4 млн 139 тыс. руб. В 2009 г. заработная плата президента сократилась до 3,3 млн руб. (около 110 000 долл. США.), что связано с уменьшением премиальной части зарплаты, которое коснулось всех государственных служащих.

В 2008 г. официально задекларированная годовая заработная плата председателя правительства Российской Федерации составила зарплата 4 млн 662 тыс. В 2009 г. заработная плата премьера сократилась до 3,9 млн руб. (около 130 000 долл. США), что также связано с премиальным секвестром государственных служащих. Базовая заработная плата сохранилась на прежнем уровне.

Низкая зарплата чиновников является одним из важных факторов, благоприятствующих развитию коррупции. Чтобы минимизировать риски коррупции некоторые страны законодательно утверждают систему высоких зарплат для высокопоставленных чиновников.

Справочно. Самым высокооплачиваемым государственным служащим в мире в начале третьего тысячелетия являлся премьер-министр Сингапура Го Чок Тун, годовая зарплата которого в 2003 г составляла 810 тыс. долл. Министры и ключевые функционеры в правительстве Сингапура оплачиваются как высококвалифицированные управленцы в крупных корпорациях. В частности, министр в Сингапуре получал в 3 раза меньше премьера, однако эта сумма превышала годовой заработок премьер-министров таких стран, как Франция, Италия, Голландия и др.

В Сингапуре создана весьма эффективная система противодействия и искоренения коррупции, страна занимает одно из лидирующие мест в мире по низкому уровню коррупции.

Самым высокооплачиваемым чиновником в странах Европейского союза в 2003 г. был премьер-министр Великобритании Тони Блэр, ежегодное жалование которого составило 318 тыс. долл., и в 2004 г. 262 тыс. евро.

Зарплата федерального канцлера Германии Герхарда Шредера была немного меньше – 276 тыс. долл., (228 тыс. евро), без учета разнообразных надбавок, из них примерно 15 тыс. долл. не облагаемых налогом.

Официальное жалование премьер-министра Италии Сильвио Берлускони в 2003 г. составляло 114 тыс. долл. (94 тыс. евро),

Премьер-министра Франции Жан-Пьер Раффарен в виде заработной платы в 2003 г. получил 99 тыс. долл. (82 тыс. евро).

По итогам 2004 г. самым высокооплачиваемым чиновником в странах Европейского союза был федерального канцлера Германии Герхарда Шредера (272 тыс. евро). За ним следовали глава кабинета министров Франции Доминик де Вильпен (240 тыс. евро), премьер-министр Бельгии Ги Верхофстадт (192 тыс. евро), премьер-министр Голландии Ян Петер Балкененде (123 тыс. евро).

Самая низкая заработная плата руководителей правительств была в бывших социалистических странах и странах бывшего Советского Союза.

В частности, в 2003 г. годовая зарплата премьер-министра Польши составляла – 28,1 тыс. долл., России – 21,2, Чехии – 17,5, Украины – 5,4 и Киргизии – 2,6 тыс. долл. По итогам 2004 г. годовая зарплата премьер-министра Польши Марека Бельки – увеличилась до 50 тыс. евро.

Таблица 5

Среднегодовая заработная плата глав государств и правительств отдельных стран мира в 2010 г. (в долл. США)

Сингапур	2183516	Новая Зеландия	271799
Гонгконг	513245	Великобритания	215390
Кения	427886	Тайвань	184200
США	400000	Южная Корея	136669
Франция	302435	Индонезия	124171
Канада	296400	Израиль	120814
Ирландия	287900	Россия	115000
Австралия	286752	Аргентина	74126
Германия	283608	Польша	45045
Япония	273676	Китай	10633
ЮАР	272280	Индия	4106

Источник: The Economist, July, 2010 г.

Самым высокооплачиваемым государственным служащим в мире в 2010 г. оставался премьер-министр Сингапура Ли Сянь Лун. Годовая зарплата премьера выросла за эти годы почти в три раза и составляла 2.183.516 тыс. долл.

Самый «скромным» оказался индийский премьер-министр Манмохан Сингх, его годовой оклад в 2010 г. составлял всего 4106 долларов.

Аномально высокое вознаграждение, так же, как и слишком низкое, свидетельствует об определенном дисбалансе в функционировании бюрократического аппарата.

В декабре 2008 г. европейские эксперты из организации **ГРЕКО (Группа стран против коррупции)** Совета Европы, проведя анализ положения дел в России по противодействию коррупции, сформулировали 26 конкретных рекомендаций по улучшению ситуации, большинство из которых связаны с совершенствованием национального законодательства в этой сфере, принятием новых законов и других нормативно-правовых актов.

Одна из рекомендаций европейских экспертов была – **разработать и принять кодекс этики для государственных служащих.**¹

В июле 2010 г. проект типового кодекса поведения государственных служащих был утвержден президиумом Совета по противодействию коррупции. Планируется, что окончательный вариант будет принят в октябре 2010 г.

На основании типового документа каждое ведомство примет собственный кодекс, который будет включаться в трудовой договор и станет инструментом профилактики коррупции и повышения эффективности работы государственных служащих. Соответствующие кодексы должны будут появиться и в муниципальных учреждениях.

Два российских государственных ведомства – **Счетная палата и Генеральная прокуратура** – уже разработали и применяют подобные кодексы.

* * *

Государственная служба в России пока не стала эффективной, мобильной, ориентированной на нужды общества. Необходимость дальнейшего реформирования государственной службы обусловлена существованием следующих проблем:

- постоянный рост совокупной занятости и расходов на заработную плату в государственном секторе увеличивает нагрузку на бюджеты разных уровней;
- слабая мотивация труда государственных служащих и нехватка квалифицированного персонала приводят к снижению эффективности функционирования государственного аппарата;

¹ Ведомости , 12 июля 2010 г.

- развитие протекционизма и коррупции определяют низкий уровень общественного доверия к чиновникам и государственному аппарату в целом;

- неспособность государственного аппарата оперативно реагировать на изменения вызывает операционную неэффективность и низкое качество государственных услуг.

Для решения перечисленных проблем необходима децентрализация, удешевление и сокращение государственного аппарата, внедрение современных управленческих, информационно-коммуникационных технологий, создание электронного правительства и др.

В 2008 г. президент РФ Д. Медведев создал комиссию по вопросам реформирования и развития государственной службы. В результате была подготовлена очередная программа «Реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013)», которая была утверждена Указом президента РФ в 2009 г.

В документе говорится, что в основном система государственной службы в России сформирована, реализация программы «позволит завершить качественное преобразование системы».

Программа предполагает формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института и **внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы.**

Программа предусматривает три основных направления развития государственной службы:

- создание системы управления государственной службой;
- совершенствование ее кадрового состава;
- повышение эффективности работы чиновников.

К 2013 г. должны быть разработаны конкретные критерии оценки эффективности работы государственных служащих, а их работа и оплата труда должны быть ориентированы на результат.

К оценке результативности работы чиновников привлекут независимых экспертов. Предполагается разработать механизмы взаимодействия государственных служащих с представителями структур гражданского общества при рассмотрении общественно значимых вопросов.

Планируется также **унифицировать основные принципы прохождения государственной службы.** В частности, военнослужащие смогут переходить на государственную службу без потери в чинах и наоборот. Решения по кадровым вопросам должны приниматься на заседаниях комиссий, в том числе конкурсных, аттестационных и др.

Также планируется развивать **систему государственных социальных гарантий чиновникам**, в нее будет входить пенсионное обеспече-

ние и медицинское страхование государственных служащих и членов их семей.

Программа предусматривает широкий перечень **антикоррупционных мер**, в чем и состоит качественное отличие нового этапа реформы от предыдущего.

В плане реализации программы в 2009 г. был подписан президентский указ «О порядке урегулирования конфликта интересов при переходе чиновника с государственной службы в коммерческие структуры».

Формально, принятые законодательные акты направлены на кардинальное повышение эффективности института государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной административной системы с учетом культурных, национальных и исторических особенностей России, что получится на практике с учетом неэффективности применения всех предыдущих законов, покажет время.

Как писал П.А. Столыпин ... «никогда ни одно правительство не совершит ни одной работы, не только репрессивной, но и созидательной, если не будет иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти».¹

Функции государственного аппарата должны быть приспособлены для решения стратегических задач. В структурах государственной власти **должна концентрироваться интеллектуальная элита нации**, способная разработать и последовательно реализовывать стратегию и концепцию развития страны на длительную перспективу придать экономике динамичный и устойчивый характер.

В политике подбора и расстановке высокопоставленных кадров на государственном уровне целесообразно придерживаться управленческого **принципа меритократии**, согласно которому руководящие посты должны занимать наиболее способные люди, независимо от их социального и экономического происхождения.

Хотелось бы обратить внимание на еще одно высказывание П.А. Столыпина, которое по прошествии многих десятилетий не утратило своей актуальности: «В тех странах, где еще не выработано определенных правовых норм, **центр тяжести, центр власти лежит не в установлениях, а в людях**».²

Следует подчеркнуть, что хотя бюрократизация и означала конец классической эры индивидуализма, одновременно она создавала возмож-

¹ П.А. Столыпин. Жизнь за Отечество: Жизнеописание (1862–1911). – Саратов, 2002 г. , стр. 231.

² Там же.

ность для исключительных личностей достичь реализации своих идей, находясь во главе организации, если только процесс социального отбора позволял им занять такое положение.

С этой точки зрения никакая модернизация и никакое реформирование, в том числе и исполнительной власти, невозможны **без эффективного лидерства**, в том числе в высшем и среднем звене государственного управления.

Лидеры, находящиеся в центре системы выработки и принятия решений, обязаны обеспечить основу для подготовки четко сформулированных национальных интересов как во внутренней, так и во внешней политике.

Они должны обладать **умением мыслить стратегически**, четко определять основные проблемы и предлагать оптимальные пути их решения, лично влиять на ход событий, сосредоточив усилия на выполнении заданной функции.

Мудрость чиновника не в том, чтобы командовать экономикой по телефону или через ведомственные инструкции, а в том, чтобы определять приоритетные направления экономического развития, формировать принципы инвестиционной политики, концепцию отраслевых балансов, создавать условия для поддержания конкурентной среды и др.

Необходимо обеспечить возможности для независимого лидерства в экономической и политической сфере, которое, в конечном счете, способно подчинить власть чиновников эффективному контролю.

Решить эту задачу может нацеленная на перспективу **программа подготовки лидеров на всех уровнях государственной службы**.

Кроме лидерства важный аспект государственного управления — создание **эффективно работающей команды (коллектива)**. Необходимо обратить особое внимание на методы, обеспечивающие сознательное и активное участие чиновника в реализации поставленных целей.

Опыт показывает, что государственный служащий добивается более высоких результатов при наличии веры в руководство и правильно выстроенной системы приоритетов в работе, признания заслуг и вознаграждения за успехи в работе (не обязательно в денежной форме). Чиновники высоко ценят доверие руководства, возможность пройти переподготовку, получить новые навыки или повысить квалификацию.

Эффективность государственного управления во многом зависит от профессионализма, гибкости и ответственности государственных служащих и системы их подготовки.

Государственным служащим необходимо обеспечить **равенство возможностей и справедливость**, чтобы стимулировать их к нестандартным решениям и освоению новых методов работы.

Широкое привлечение талантов, открытость новым идеям – значительный шаг вперед с точки зрения изменения корпоративной культуры государственного управления. Подобная культура воплощает в себе кодекс поведения, а также определенные мировоззренческие послышки, ограничивающие сферу возможных политических действий.

Наконец, для тех, кто придает наибольшее значение применению специальных знаний к решению государственных проблем, **эффективность означает создание такой организационной структуры, в которой специалисты могут наилучшим образом использовать свои профессиональные качества.**

При этом необходимо разработать **«систему оценки компетентности»**, при помощи которой можно определять качества, необходимые высшим государственным служащим. Применение такой системы дает объективные основания для развития человеческих ресурсов, найма, продвижения, поощрения чиновников.

С помощью этой системы отбираются критерии для проведения аттестации всех сотрудников высших ступеней государственной службы. Это вариант гласности, может быть, не всегда приятный, но достаточно эффективный.

В конечном счете, чиновничество должно стать поистине **привилегированным аристократическим классом**. Профессия чиновника должна стать не только высокооплачиваемой, но и весьма уважаемой.