

Купряшин Г.Л.

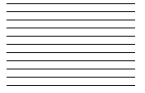
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД:

УЧЕБНИК / ОТВ. РЕД. А.В.ОБОЛОНСКИЙ. –
М.: ИЗДАТЕЛЬСТВО «ДЕЛО» АНХ, 2009. – 512 с.

Рецензируемая книга является результатом усилий большого коллектива авторов, состоящего в основном из сотрудников ГУ-ВШЭ, под руководством А.В.Оболонского и А.Г.Барабашева – профессоров ГУ-ВШЭ, по созданию учебного пособия, интегрирующего правовой, политологический, экономико-финансовый, исторический, сравнительно-страноведческий аспекты изучения государственной службы с тем, чтобы системно осветить вопросы, обычно изолированно изучаемые в целом ряде вузовских учебных курсов. Первая, и безусловно удачная попытка системно изучить государственную службу была предпринята в 1999 г., когда появилось новаторское издание комплексного учебного пособия, ставшего настольной книгой студентов, аспирантов, преподавателей, практиков, специализирующихся в области государственного и муниципального управления [Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. – М.: Дело, 1999. – 440 с.]. И вот спустя десять лет вышло второе издание – книга, написанная с учетом новых процессов в государственной службе за прошедшее время и результатов переосмысления ранее данных оценок.

Авторы книги сделали существенный шаг вперед как по охвату включенного в учебник материала, так и по глубине проработки сюжетов. Им удалось представить кадровую составляющую государственной машины во всех ее аспектах: от сугубо материальных до психологических. Шесть достаточно объемных глав учебника включают следующие блоки тем:

1. История государственной службы России.
2. Бюрократия, ее основные концепции, современные тенденции развития и новые трактовки, природа бюрократизма и возможные пути противодействия.
3. Идеи нового государственного управления, их достоинства и недостатки, обоснование пределов применимости, прежде всего в условиях современной России.



4. Правовые основы государственной службы (от Конституции и федеральных законов до региональных и ведомственных подзаконных нормативных актов).
5. Культура и этика государственной службы, моральные нормы поведения госслужащих.
6. Финансовое обеспечение, система оценки, оплата труда и механизмы стимулирования государственных служащих.
7. Этапы и текущее состояние реформы российской гражданской службы.
8. История и современные реформы государственной службы Великобритании, США, Франции, Германии, Латинской Америки, Казахстана, Китая.

Уже данный перечень хорошо иллюстрирует разносторонний подход авторов к государственной службе как виду профессиональной деятельности, правовому институту, публичному механизму предоставления гражданам государственных услуг и, наконец, как к объединенной общими ценностями и интересами группе функционеров органов государственной власти и управления.

Ключевая тема учебника – реформирование государственной службы как социально-правового института. От степени совершенства и развитости госслужбы, от состояния государственно-служебного законодательства в значительной мере зависит то, насколько госаппарат действует в интересах общества, реализует политическую волю правительства, находится под контролем властных структур.

В свое время, анализируя программы по сокращению размеров управленческого аппарата, Питер Друкер заявлял: «Мы слишком часто сразу ампутуем, вместо того чтобы поставить диагноз». Авторы учебника не предлагают «ампутировать», не идут путем предоставления простых, однозначных ответов на сложные вопросы. Они стремятся подвести читателя к самостоятельным выводам, способным претендовать на обоснованный диагноз существующих в российской государственной службе болезней. Тем самым даются ориентиры поиска путей выздоровления, не всегда лежащих на поверхности или естественно вытекающих из появившихся в последнее время теоретических конструкций. Например, при анализе достоинств и недостатков модной модели «нового государственного управления» подчеркивается, что ее принципы использовались в основном как идеология реформ, как требование подчинить государственную службу общественным запросам и как рычаг давления на государственный аппарат с целью смягчения его корпоративизма. Однако остается открытым вопрос: можно ли связывать локальные улучшения функционирования государственного аппарата в ряде развитых стран с применением идей нового государственного управления или эта модель послужила не более чем инструментом «теоретического оправдания» одновременно происходивших социальных изменений, имеющих более глубокие причины [с. 35]?

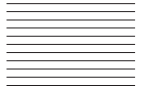
В учебнике отмечается, что не существует каких-либо универсальных технологий «нового государственного управления», применимых

в любых странах. Однако есть общие признаки, объединяющие управленческие модели, пришедшие в государственный сектор из бизнеса. Первый из этих признаков – стремление построить деятельность государственных служащих исходя из конечного результата, общественно значимых, а не внутренних бюрократических целей. Второй – наличие элементов краткосрочной мотивации персонала в отличие от традиционной для государственной службы долгосрочной, карьерной мотивации. Третий – признание сервисного характера функционирования государственной службы и целесообразности участия институтов гражданского общества в формировании кадрового потенциала государственной службы [с. 193].

В странах, где административные реформы уже идут полным ходом или где к ним только приступают, государственный менеджмент и традиционная бюрократическая система не только сосуществуют, но и конкурируют между собой за доступ к властным ресурсам. В России налицо значительная гетерогенность общества; следовательно, различия в требованиях и ожиданиях различных групп интересов по отношению к государству обуславливают разнообразное соотношение данных систем территориально и по уровням государственной власти. Различия в подходах этих двух моделей государственного управления не могут быть механически интегрированы в рамках конкретных институтов государственного управления. Таким образом, поиск решений лежит в политической плоскости, а все механические административные решения по перераспределению полномочий только усугубляют неэффективность государственного управления. Главные риски идеологического обеспечения реформы государственной службы авторы видят в опасности застрять в обосновании реформы между двумя моделями (NPM и «идеальной бюрократии»), что привело бы к разрушению целостной идеологии реформы и к противоречивости ее практических мероприятий. Кроме того, существует опасность сведения реформы к технократическому проекту, отданному в руки самого государственного аппарата, что привело бы к возникновению «новой бюрократической аристократии», появлению ее социальных привилегий под флагом реформы государственной службы [с. 299].

Чрезвычайно содержательна и богата фактическим материалом глава учебника, посвященная финансовому обеспечению и оплате труда на государственной службе. Авторы констатируют неадекватность существующей в настоящее время системы и уровня оплаты государственных служащих требованиям рынка труда. В результате молодые специалисты до 35 лет, составляющие менее трети гражданских служащих, в среднем после 2,5 лет работы на государственной службе уходят в частный сектор. Таким образом, для многих молодых специалистов госслужба привлекательна не размерами денежного содержания, а возможностью приобретения выгодных связей во властных структурах для будущей карьеры в частном секторе [с. 207].

Решение этой проблемы может быть найдено при сочетании двух основных подходов: затратного и результативного. Затратный подход



определяет необходимые расходы исходя из параметров самой государственной службы (численность, уровень оплаты и материально-технической обеспеченности труда, структура и количество органов исполнительной власти). Результативный подход предполагает оценку вклада государственной службы в достижение целей развития и увязку выделяемых на нее ресурсов с динамикой приближения к этим целям. Авторы выделяют ключевые элементы внедрения технологий результативного подхода. Во-первых, это постановка для государственных служащих индивидуальных целей и задач, вытекающих из целей и задач органов исполнительной власти и имеющих, как правило, количественные показатели результативности. Во-вторых, это четкое разделение полномочий и ответственности, закрепленное в системах должностных регламентов и результативных контрактах. В-третьих, это прямая связь оценки результативности деятельности и изменений условий прохождения государственной службы, включая карьерный рост чиновника [с. 206].

Какой бы подход ни реализовывался при оплате труда государственных служащих, должны соблюдаться определенные принципы:

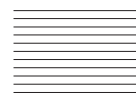
- соответствие уровня оплаты труда на государственной службе уровню оплаты сопоставимых должностных позиций в частном секторе;
- равная оплата за равные трудовые усилия;
- возможность дифференциации уровня оплаты труда в зависимости от результативности служебной деятельности;
- учет возможностей бюджета при определении уровня оплаты труда [с. 195].

В книге справедливо отмечается, что во всем мире все большее значение придается культурным факторам модернизации государственной службы. Повышение внимания к морально-этическим аспектам поведения государственных служащих стало магистральным направлением совершенствования культуры государственной службы. Технологически и методически сближаясь с коммерческими структурами, государственная служба не должна и не может утратить специфику, качественно отличающую ее от других общественных институтов. Главное в этой специфике – ее назначение: обеспечивать реализацию общественных интересов, а не запросов отдельных коммерческих структур или политико-административных кланов. Для того чтобы добиться этого в условиях изменений, необходимо уделять особое внимание моральным принципам и ценностям служащих. В противном случае свое развитие получает рынок административных ресурсов, на котором от имени государства идет торговля налоговыми, кредитными, инвестиционными и другими привилегиями и, как следствие, государственную службу неизбежно захлестывает вал коррупции [с. 148]. Авторы с горечью пишут, что сегодня на государственной службе распространена ущербная и в какой-то степени искаженная система морально-этических ценностей, статус государственного служащего дискредитирован, профессионализм и опыт работы недооценены [с. 308].

Очевидно, что неотработанные административные процедуры, а также ценностный разрыв создают множество нестандартных ситуаций, которые не регулируются правовыми нормами ввиду их отсутствия или устаревания. От профессионализма и уровня нравственности государственных служащих как проводников политики государства зависит не только авторитет власти, эффективность реализации стратегических целей и конкретных решений на всех уровнях управления, но и социальная атмосфера в стране. Отсюда значение широкого обсуждения и внедрения в административный аппарат этического кодекса (кодекса поведения) служащего, соединяющего как правовые, так и нравственные нормы. Как отмечают авторы, изучение зарубежного и отечественного опыта показывает, что даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждение в административных коллективах послужили бы повышению уровня административной морали [с. 105].

Значительное количество страниц учебника посвящено истории отечественной государственной или, как ее называют авторы, «государевой» службы. На основе многочисленных исторических фактов делаются выводы, важные для понимания сущности и психологии российского чиновничества, а также его места в структуре общества. В частности, выявляется противоречие, когда, с одной стороны, нормой поведения в России всегда считалось формально беспрекословное подчинение начальству (так, первые статьи Свода законов Российской империи возводят повиновение власти на уровень божественного закона), с другой стороны, неформальной, но общепринятой нормой поведения был обход закона, уклонение от его фактического исполнения исходя из принципа «закон – что дышло...» [с. 242].

Интересный материал и авторские оценки включает глава о современном этапе развития реформ российской государственной службы, также богатом противоречиями, когда шаг вперед нередко сопровождался двумя шагами назад. С точки зрения авторов, в основе событий вокруг реформы государственной службы в течение всех последних (с 1991 г.) лет лежала и лежит скрытая, закамуфлированная борьба между двумя тенденциями. Первая – осуществить псевдореформу, т.е. минимизировать практические изменения или даже, по возможности, сделать шаг назад, максимально легитимировав привилегированный статус бюрократической корпорации. Вторая – провести подлинную модернизацию госаппарата, сформировав его новый тип, который отвечал бы нынешним потребностям страны в публичной службе, приоритетом которой является обслуживание нужд граждан [с. 260]. Описывая все перипетии принятия базовых нормативных документов, их противоречивость, снижающую качество регуляторов деятельности современной российской государственной службы, авторы книги дают свое объяснение неудач: «Политическое руководство страны до сих пор до конца не осознало необходимость сделать окончательный выбор между демократическим и технократическим вариантами модернизации страны и неукоснительно следовать сделанному выбору» [с. 268].



Отсюда значимость политической воли и административной последовательности, без которых вряд ли можно преодолеть описанное В.О. Ключевским традиционное для России «закоренелое равнодушие и недоверие, с каким население привыкло встречать правительственный призыв... зная по опыту, что ничего из этого, кроме новых тяготей и бестолковых распоряжений, не выйдет» [В.О. Ключевский. Курс русской истории. Лекция 78]. В нашей стране (так же как когда-то на Западе) реформу государственной администрации нельзя целиком отдавать в руки самих государственных служащих, более того, она настоятельно требует постоянного политического вмешательства. Основным вопросом состоит в том, найдутся ли соответствующие рычаги политического контроля над ходом и необходимыми коррективами административной реформы, так, как это достаточно успешно было осуществлено в Великобритании.

Заключительная глава учебника дает возможность читателю познакомиться с историей, современным состоянием и попытками реформирования государственной службы ряда зарубежных стран, которые, в зависимости от различий в традициях государственной бюрократии, авторы делят на несколько групп. Первая группа – это англосаксонские страны (Великобритания, США). Вторая – страны континентальной традиции (Франция, Германия). Третья – страны Латинской Америки. Четвертая – традиции «новых демократических стран», представленные в книге опытом Казахстана. Пятая группа – традиции восточной модели государственной службы, представленные государственной службой Китая. Различие традиций нашло отражение и в характере материала: изложение опыта Франции и Германии, в соответствии с доминирующей в этих странах легалистской правовой традицией, дается с акцентом на законодательство, регулирующее государственную службу, а традиции прецедентного права США и Англии определили акцент на социологические и политологические аспекты государственной службы.

Различие традиций, соответственно, показывает и ограничения возможностей успешного использования зарубежного опыта в России. Так, для американца проблемы государственного управления – это прежде всего ограничение и разделение власти, ее прозрачность и подконтрольность, а не порядок, качественные государственные услуги и точное исполнение принятых правительством решений. В ситуации, когда нужно разработать механизмы эффективной государственной службы, которая максимально бы утверждала власть и порядок, американский опыт вряд ли будет продуктивным для стран с патерналистскими традициями в отношении роли государства. Не случайно в книге отмечается, что из пяти направлений Президентской программы управления Дж. Буш-младшего только одна имела непосредственное отношение к управлению государственной службой в том смысле, как это понимают в нашей стране [с. 384].

Учебник написан хорошим литературным языком. Стиль изложения легок для понимания и уважителен для читателя. Авторы как будто

предлагают поразмышлять вместе с ними над непростыми проблемами функционирования государственных институтов, качества их работы и нашего к ним отношения. Единственное, что можно пожелать авторам при работе над будущими изданиями столь полезного учебника, – уделять больше внимания методической стороне изучения предмета. Для лучшего усвоения студентами материала, а также в качестве методической помощи преподавателям хорошо бы иметь вопросы после каждого раздела глав для повторения и дискуссий, а также практические задания по анализу правовых норм и финансовых инструментов, рассматриваемых в книге. Кроме того, к сожалению, в книге недостаточно внимания уделяется проблеме коррупции в российском чиновничьем аппарате, а данный аспект функционирования госслужбы, являясь комплексной проблемой, как никакой другой позволяет реализовать системный подход авторов.

В целом можно поздравить авторов с подготовленным прекрасным учебником, имеющим хорошо продуманную структуру и богатый содержанием текст. Представляется, что рецензируемый учебник помогает решить следующие задачи при изучении курса «Государственная служба»:

- сформировать понимание отличительной природы государственной службы как публично-правового института;
- передать знание основных теоретических концепций и идей в области государственной службы (концепции «нового государственного управления», классической и современной теорий бюрократии, теории общественного выбора);
- создать представление о внутренней структуре, организации и способах осуществления регулятивной деятельности государства через механизм государственной службы;
- дать понимание способов управления самой государственной службой (посредством рекрутирования и стимулирования сотрудников, оценки их деятельности, использования этических норм и т.д.);
- сформировать знание аналитических инструментов, позволяющих определить место российской госслужбы в мировых процессах модернизации государственного управления.