

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

Г.А. Борщевский

РЕФОРМА БЮРОКРАТИИ: СРАВНЕНИЕ ОПЫТА ВЕЛИКОБРИТАНИИ И РОССИИ

Аннотация. Великобритания и другие англосаксонские страны предприняли во второй половине XX в. радикальные реформы государственного сектора, послужившие образцом для аналогичных реформ во многих странах, в том числе в России. В статье подробно рассмотрен опыт реформ государственной бюрократии Великобритании в период руководства Д. Кэмерона (2010–2016). Предложена методика для оценки развития государственной службы в контексте социально-экономического развития, позволяющая сопоставить тенденции реформы в Великобритании с опытом других стран, в первую очередь России.

Ключевые слова: Великобритания, государственная служба, реформа, эффективность, индекс, социально-экономическое развитие, регулирование.

Борщевский Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ.
E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

G.A. Borshchevsky. The Reform of Bureaucracy: Comparing the Experience of Great Britain and Russia

Abstract. In the second half of the 20th century the UK and other Anglo-Saxon countries radically reformed the public sector, which served as a model for similar changes in many countries, including Russia. The article describes the reform of the state bureaucracy in the UK under the leadership of David Cameron (2010–2016) and the methods of evaluating the development of public service in socio-economic growth, which allows comparing reforms in the UK and the experience of other countries, primarily Russia.

Keywords: United Kingdom, public service, reform, efficiency, index, socio-economic development and regulation.

**Borshchevsky Georgiy Aleksandrovich – candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (RANEPA).
E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru**

Россия имеет длительный опыт государственного строительства. В одни периоды развитие происходило преимущественно с опорой на собственные силы, в другие, как например в начале 1990-х годов, наблюдалось активное заимствование зарубежных управленческих технологий и практик. К настоящему времени оформилась система государственной службы, отвечающая современным политическим реалиям. Вместе с тем систематические попытки реформ продолжаются. Так, в 2016 г. утверждены Основные направления развития государственной гражданской службы РФ, рассчитанные до конца текущего президентского цикла [5]. Однако на политическом уровне наблюдается определенный кризис целеполагания в этой сфере. Характерен ли кризис идей и целей для госслужбы ведущих стран, в частности Великобритании? Каковы тенденции трансформации госслужбы? Насколько они близки к отечественным тенденциям? Как политические изменения и глобальная нестабильность воздействуют на состояние бюрократии?

Выбор Великобритании для изучения продиктован высоким уровнем ее экономического развития, положением одного из мировых лидеров, а также последовательностью в решении проблемы бюрократии. Именно у англосаксонских стран Россия заимствовала принципы «государственного менеджмента» (англ. *New Public Management, NPM*), являвшиеся идейной основой административно-политических реформ последних десятилетий.

Опыт исследования трансформаций госслужбы в Великобритании

Британская бюрократия напоминает бюрократию отечественную лишь до известной степени. Российское общество исторически отличалось этатизмом, чего нельзя сказать о Великобритании, где центральным звеном в управлении долгое время оставалась местная община. По этой причине государственная гражданская служба там возникла как служба обществу, а не государству (*public service*).

Постоянная государственная служба была организована лишь в середине XIX в. с учетом опыта колониальной администрации [21]. Она имела элитный «оксбриджский» характер, т.е. карьеру могли сделать только выпускники таких вузов, как Оксфорд и Кембридж. Подобная система перестала удовлетворять общественным требованиям, и после Второй мировой войны встал вопрос о ее реформировании. Работа в 1966–1968 гг. комиссии под руководством лорда Фултона завершилась публикацией доклада, в котором

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

основной акцент был сделан на открытости и профессионализации государственной службы, привлечении туда кадров из различных сфер [18].

В 1979–1986 гг. правительство М. Тэтчер предприняло меры по экономии бюджетных расходов, сокращению числа служащих и государственных программ. С 1988 г. начата программа «Новые шаги», направленная на сближение принципов госслужбы и бизнеса. Она предполагала широкую приватизацию, развитие финансового менеджмента в государственном секторе, децентрализацию управления, повышение качества публичных услуг, усиление мотивации служащих [14].

Органы исполнительной власти были разделены на две группы. В первую вошли министерства (*core departments*), осуществляющие планирование, во вторую – службы (*non-ministerial departments*) и агентства (*executive agencies*) с функциями по контролю и оказанию публичных услуг. Часть агентств была выведена из системы органов власти и преобразована в публичные корпорации, а остальные – в основном в сфере услуг – переданы частным компаниям. Вновь организованные структуры стали именоваться Кванго (от англ. *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations, QUANGOs*). Отношения последних с правительством строятся на основании рамочных соглашений, содержащих показатели оценки результативности, а также условия трудовых отношений с их персоналом [10].

Всё это должно было способствовать снижению бюрократической волокиты за счет внедрения рыночной конкуренции при оказании услуг гражданам, а также снизить коррупцию вследствие разделения функций по принятию решений (министерства), их исполнению (агентства) и контролю (службы). Вывод части служащих за штат должен был снизить расходы.

Однако на деле этого не произошло. Многие агентства трансформировались в подразделения министерств, возникли вертикально интегрированные системы «министерство – исполнительное агентство», что противоречит изначальной идее [19].

Конфигурация органов власти усложнилась: теперь наряду с министерствами, службами и агентствами действуют так называемые общественные органы (*Public Bodies*) и отраслевые советы (*High Profile Groups*), где работают не госслужащие.

К числу гражданских служащих в Великобритании относятся работники центрального правительства, государственных корпораций, органов местного самоуправления, учреждений социального обеспечения, культуры, здравоохранения, образования, земельного планирования, жилищного строительства, утилизации отходов. Большая часть служащих утратили гарантию пожизненного найма и были переведены на срочные контракты.

Руководство госслужбой от имени монарха осуществляет премьер-министр. Он назначает руководителя аппарата правительства (*Minister for the*

Cabinet Office) и шефа гражданской службы (*Head of the Civil Service*). Действует Комиссия по гражданской службе, которая включает 11 членов, назначаемых королевой и не являющихся госслужащими. Так как государственная служба финансируется из бюджета, в ее регулировании активно участвует Казначейство¹.

Реформа в Великобритании стала образцом для аналогичных реформ во многих странах. Центральными аспектами этих реформ были экономическая эффективность, значительное политическое влияние на деятельность администрации, понимание государственной службы как публичной деятельности.

В результате реформ удалось изменить отношение общества к бюрократии. Если в 1983 г. деятельность чиновников положительно оценивали лишь 25% британцев, то в 2013 г. уже 53% [16]. Признается, что правительство добилось успеха в достижении стандартов качества услуг [4]. Эксперты из других стран, в частности России, чаще придерживаются комплементарного подхода к британской реформе и склонны рекомендовать ее в качестве образца для подражания [3].

Децентрализация функций была важным направлением реформы и ее результатам посвящен ряд исследований [11]. К. Худ рассмотрел трансформацию центральных ведомств Великобритании в течение 30 лет, сравнил достигнутые результаты с исходными целями и выявил расхождения между ними [13]. Причину этих расхождений другие эксперты описывают следующим образом: «Хотя программа реформы строилась на теоретических принципах NPM, фактически она была скорее результатом политического давления и вынужденных компромиссов, нежели последовательного системного планирования» [6].

Известный исследователь Б.Г. Питерс отмечает, что «попытки реформирования провалились и заглохли, ибо изначально отсутствовало понимание того, что такое государственная служба, для чего она нужна обществу и

1. План реформы, предложенный правительством Д. Кэмерона в 2012 г., содержит четыре направления и 18 мероприятий, в том числе: улучшение межведомственного взаимодействия, активное карьерное планирование персонала, личная ответственность руководителей, улучшение контроля. Предполагается, в частности, повышение роли министров (государственных секретарей) в кадровых назначениях, выведение отдельных вопросов из компетенции отраслевых ведомств на межведомственный уровень. Определены три основных вида деятельности госслужащих: 1) исполнительская деятельность (ею занимаются по статистике 7 из 10 служащих), 2) консультирование политических руководителей, 3) реализация программ и проектов. Констатируется, что на сегодня только треть государственных программ в Великобритании реализуется в срок и без превышения бюджетной сметы, а сам процесс реализации программ непрозрачен.

к какому результату должно привести ее реформирование» [20, p. 426]. Позднее было констатировано, что «отсутствует системное видение реформы, выходящее за границы отдельных мероприятий» [22, p. 39].

Таким образом, единого мнения среди экспертов о результатах реформ в Великобритании нет, что указывает на необходимость исследований, основанных на более объективных данных.

Гипотеза, методология и эмпирическая база исследования

В настоящем исследовании мы исходим из того, что предметом деятельности аппарата государственной службы является реализация государственной политики в различных отраслях (сферах регулирования). Поэтому и оценку тенденций развития госслужбы следует осуществлять в разрезе отраслей.

Мы стремимся не только оценить тенденции реформы государственной службы в Великобритании, но и выработать методологический подход, позволяющий сопоставить их с опытом других стран, в первую очередь России. Таким образом, система ограничений исследования продиктована рядом факторов:

1. Несопоставимость методик национальных статистических наблюдений требует использования данных международных обследований.

2. Необходимость использования объективных данных обуславливает использование официальной статистики и отказ от экспертных методов.

3. Различия в содержании государственной службы разных стран предполагает отказ от прямых сравнений и анализ эффективности бюрократии в разрезе отраслей с использованием обобщающих индексов.

Учет этих ограничений предполагает использование двух групп статистических данных.

Первая группа содержит показатели социально-экономического развития (СЭР) анализируемой страны в разрезе отраслей. В качестве источника здесь используются материалы Всемирного банка, формируемые по единой для всех стран методологии и размещенные в открытом доступе [8].

Данные Всемирного банка структурированы по отраслям (здравоохранение, образование и наука, социально-трудовые отношения, торговля, экономическое планирование, финансовый сектор, строительство, государственное управление и безопасность, промышленность и энергетика, транспорт, сельское хозяйство и окружающая среда).

Каждая отрасль описывается значительным количеством показателей (от 260 для экономического планирования до 13 для науки); всего 2029 показателей. Все отрасли мы для удобства дополнительно делим на пять укруп-

ненных групп (социальная сфера; финансовая сфера; госбезопасность; промышленность, строительство, транспорт; сельское хозяйство и экология).

По всем отраслям собраны показатели за период с 2010 по 2015 г. В целях сопоставления тенденций те же показатели выявлены для России. Учитывались показатели, значения которых присутствовали за каждый год.

Индекс СЭР рассчитывался для каждой отрасли по формуле (1):

$$I_a = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{X_{t,i}}{X_{b,i}} - 1 \right) \cdot 100}{N}, \quad (1)$$

где:

I_a – отраслевой индекс СЭР для отрасли a ,

$X_{t,i}$ – значение показателя i в отчетный год,

$X_{b,i}$ – значение показателя i в базовый год,

N – число учитываемых показателей.

Такой метод позволяет агрегировать большие массивы данных, имеющие различные единицы измерения, переводя их в процентные значения и рассчитывая средний прирост по всей выборке.

Показатели *второй группы* характеризуют развитие госслужбы.

Учитывая различия национальных законодательств, рассматривались работники, являющиеся госслужащими в каждой стране, т.е. постоянный аппарат центральных органов исполнительной власти. Для Великобритании – это ведомства в прямом подчинении правительства, а для России – федеральные органы исполнительной власти.

Органы законодательной, судебной власти, региональные и местные органы не рассматривались. Были исключены также служащие государственных компаний, корпораций и учреждений, не имеющих властных функций. Не учитывались военнослужащие и полицейские.

Для характеристики процессов в системе государственной гражданской службы использовался набор статистических показателей, присутствующих в статистическом наблюдении каждой страны. Такими показателями являются:

- фактическая среднегодовая численность государственных служащих;
- средний возраст государственных служащих;
- средний стаж лиц, замещающих должности государственной службы;
- доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих;
- количество функций государственных органов, в которых осуществляется государственная служба;
- среднемесячный уровень оплаты труда государственных служащих, включая все положенные выплаты и премии, и ряд других показателей.

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

Набор показателей ограничен, но позволяет охарактеризовать общее состояние системы госслужбы страны. Все показатели приведены на конец года. Период анализа соответствовал показателям первой группы. Оплата труда учитывалась в национальной валюте.

В качестве государственных функций учитывались полномочия органов, в которых предусмотрена государственная служба, включая государственные программы, реализуемые по поручению правительства (*programs and policies*). Данный показатель характеризует объем государственного регулирования и, следовательно, нагрузку на аппарат государственной службы.

Значения показателей, характеризующих развитие госслужбы, собраны в разрезе ведомств по каждой стране. Количественные характеристики кадров госслужбы получены из национальной статистики; источником данных о функциях (программах) служили официальные ведомственные сайты.

Государственные органы распределены по отраслям регулирования. Основанием для отраслевой группировки органов послужила классификация показателей СЭР. Каждый орган отнесен к одной отрасли.

Далее рассчитаны значения отраслевого индекса развития государственной службы по формуле (2):

$$I_{pa} = \frac{1}{T} \sum_t \frac{1}{I} \sum_i \frac{\frac{1}{N} \sum_{o \in a} X_{o,t,i}}{\frac{1}{N} \sum_o X_{o,t,i}}, \quad (2)$$

где:

I_{pa} – отраслевой индекс развития государственной службы в отрасли a ,

I – число показателей, характеризующих развитие государственной службы,

$X_{o,t,i}$ – значения показателя i для государственного органа o за год t ,

T – общее число лет, на которых проводится исследование,

N – число ведомств, осуществляющих управление в отрасли a .

Так как оба индекса I_{pa} и I_a выражены в процентах, их значения по каждой отрасли можно отразить на общей шкале координат. Взаимное соотношение индексов позволяет оценить особенности функционирования отраслевых систем государственной службы. Корреляция между значениями индексов указывает на характер их статистической связи. На основании выявленных тенденций сделаны выводы о трансформации института государственной службы на современном этапе.

Интерпретация эмпирических данных

Центральные ведомства Великобритании определяют государственную политику в отраслях и контролируют деятельность органов местного самоуправления (администрации городских районов, советы графств и окружные советы), перераспределя государственные субсидии [12].

Структура ведомств в анализируемый период включает аппарат правительства, 25 министерств и 21 службу. Им подведомственны 373 агентства и общественных органа. Также существуют 79 отраслевых советов, десять государственных корпораций и три особых правительства – шотландское, валлийское и североирландское [15].

В начале радикальных реформ М. Тэтчер в 1979 г. общая численность гражданских служащих составляла 723 тыс. человек, при консервативном правительстве Дж. Мейджора в 1995 г. – 550 тыс., при лейбористском правительстве Э.Ч. Блэра в 1999 г. сократилась до 383 тыс. человек.

К 2004 г. завершился процесс организации Кванго. В них работали 380 тыс. человек из всех 523,5 тыс. служащих (73%). В 2010 г. при переходе власти к правительству Д. Кэмерона аппарат госслужбы составлял уже 1,5 млн человек, и ставилась задача его сокращения на 23% к 2015 г. [17].

Работники центральных ведомств составляют около трети от общей численности госслужащих, еще около 10% – это рабочие государственных предприятий, 50 тыс. человек – работники налоговых служб и около 30 тыс. – уголовно-исправительных учреждений. Таким образом, процесс увеличения численности аппарата наблюдается за счет персонала агентств, общественных органов и госкорпораций.

Материальное обеспечение госслужащих снижалось в ходе реформ относительно средней по стране оплаты труда. Если в 1970 г. отношение оплаты труда среднего госслужащего к средней зарплате по стране составляло 140%, то к 1993 г. оно снизилось до 87%, а на младших должностях до 54%. В дальнейшем это соотношение улучшилось за счет персонала Кванго.

В данном исследовании собраны данные о 76 центральных ведомствах, включая 21 министерство, 20 служб и 35 ведущих агентств. Среди агентств учитывались только подведомственные правительству, а не автономные агентства.

Анализируемые органы реализуют свыше 200 программ, детализованных на 2713 функций. Максимальное число функций у Министерства по делам бизнеса, инноваций и квалификаций (255), минимальное – у службы интеллектуальной собственности и службы по стандартам образования (по 10) [9].

В аппарате ведомств в конце 2015 г. работали 350 236 госслужащих, 22% которых заняты в Лондоне, остальные – в регионах.

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

Каждый пятый госслужащий (72 320) работал в системе Министерства труда и пенсионного обеспечения. Большая доля служащих относились к Налоговой службе (52 950), Министерству обороны (45 890), Национальной службе по контролю за правонарушениями (40 220) и МВД (25 480).

Видно, что наибольшие по штату ведомства действуют в сфере безопасности и перераспределения ресурсов. Минимальная численность служащих – в ведомствах, занятых реализацией совместных полномочий центра и регионов. Так, в Министерстве по делам Уэльса в Лондоне работали лишь 50 человек.

Наибольшая среднемесячная оплата зафиксирована в 2015 г. в аппарате службы по регулированию железнодорожного транспорта (37 685 фунтов стерлингов), минимальная – в агентстве по поощрению студентов (9390).

Средняя оплата по всем ведомствам составляла 20 507 фунтов. Для сравнения: минимальная зарплата в Великобритании, по статистике, около 900 фунтов, а персонал с высшим образованием получает от 1800 фунтов в месяц. Таким образом, оплата госслужащих центральных ведомств здесь достаточно высока.

Существует значимая ($p < 0,001$) корреляция между численностью работников аппарата ведомства и их оплатой: в 74% случаев в ведомствах с более многочисленным персоналом уровень оплаты выше. В 99% случаев численность служащих выше в органах, у которых есть территориальные подразделения, т.е. аппарат в регионах. Доля оплаты столичного аппарата существенно выше доли численности этого аппарата.

Обращает на себя внимание отсутствие значимых корреляций между оплатой и численностью госслужащих, с одной стороны, и количеством функций ведомств – с другой. Это означает, что увеличение объема реализуемых функций не приводит к росту штата или повышению оплаты чиновников, не наблюдается и обратный процесс.

Около 20% госслужащих в Великобритании имеют высшее образование, и эта доля увеличивается; она на несколько процентных пунктов выше среднего значения по стране. Средний возраст госслужащих 36 лет с тенденцией к повышению, а средний стаж госслужбы у них составляет менее десяти лет, что указывает на наличие переходов из иных видов деятельности.

Все ведомства распределены по отраслевому признаку. Наибольшая доля ведомств (34%) относится к отраслям социальной сферы, меньшая – к сельскому хозяйству (13%) и промышленности (11%). К сфере финансов и безопасности относятся, соответственно, 22 и 20% ведомств. Выявлено, что в отраслях социальной сферы, финансов и промышленности доля функций органов-регуляторов пропорциональна доле самих этих органов.

Если считать все государственные функции (программы) равноценными, то распределение, отраженное на рисунке 1, указывает, что средняя нагрузка на правоохранительные ведомства выше, чем на сельскохозяйственные.



Рис. 1. Удельные значения показателей развития государственной службы Великобритании в разрезе укрупненных отраслей (%)

Источник: Здесь и далее составлено автором.

Распределение численности госслужащих показывает, что в ведомствах социальной сферы в среднем занято меньше персонала в сравнении с долей реализуемых функций, т.е. удельная нагрузка в среднем выше. Это же можно сказать о промышленности и сельском хозяйстве. В финансовом блоке доля функций и численности одинаковая, а в сфере безопасности занято непропорционально много сотрудников. В свою очередь, самые высокие зарплаты у чиновников в отраслях промышленности.

Полученные данные дополняют картину развития британской государственной службы, однако они еще не дают оснований судить о ее эффективности. Ответить на этот вопрос помогает расчет отраслевых индексов развития государственной службы и СЭР, согласно предложенной методике.

В среднем по всей системе государственных органов значение индекса развития госслужбы составило 98,6%, т.е. по сравнению с базовым годом к 2015 г. средние значения анализируемых показателей снизились на 1,4%. Сильнее всего снизились индексы в отраслях сельского хозяйства и торговли. Рост значений индекса отмечен в органах управления здравоохранением, экономическим планированием и безопасностью.

Расчет индексов СЭР продемонстрировал тенденцию к росту в большинстве отраслей. Среднее значение индекса СЭР в отчетном году составило 102,3%. Сильнее всего выросли индексы в отраслях финансов и экономиче-

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

ского планирования, однако отмечено их значительное снижение в промышленности.

На рисунке 2 представлено распределение значений индексов отраслевого развития СЭР и государственной службы. Шкала координат разбита на четыре квадранта так, чтобы каждая отрасль относилась к одному из них.

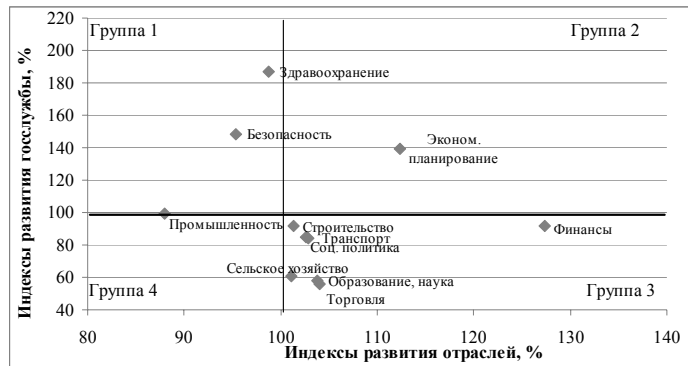


Рис. 2. Индексы развития отраслей и отраслевых систем госслужбы в Великобритании

Первая группа отраслей (здравоохранение и безопасность) характеризуется высокими значениями индекса развития госслужбы при низких значениях индекса СЭР. В органах управления здесь задействовано в среднем больше высокооплачиваемых и квалифицированных сотрудников, чем в других отраслевых органах, но их деятельность не ведет к улучшению показателей развития отрасли, напротив – они снижаются. Речь здесь идет об отраслях группы риска.

Вторая группа, в которую входит экономическое планирование, характеризуется высокими значениями обоих индексов, что указывает на сбалансированное развитие отрасли и отраслевых органов-регуляторов. Такое положение можно считать оптимальным.

Третья группа, в которую входит большинство отраслей, имеет высокие значения индексов СЭР при низких значениях индекса развития госслужбы. Это можно интерпретировать в двух аспектах.

Во-первых, эффективное развитие здесь происходит, вероятно, за счет рыночной саморегуляции при минимальном вмешательстве государственных

органов, которые не имеют достаточных полномочий (функций), кадров и финансовых ресурсов для активного регулирования.

Во-вторых, если предположить, что успешное развитие отраслей здесь достигнуто ранее благодаря усилиям отраслевых органов власти, то сейчас необходимо укрепление этих органов, чтобы они выполняли свои функции в дальнейшем. В нынешних условиях им может не хватить ресурсов для этого и есть риск постепенного ухудшения индексов СЭР. Отрасли этой группы требуют дополнительного изучения.

Наконец, четвертая группа имеет негативные сценарии динамики обоих индексов. В промышленности при среднем уровне развития госслужбы наблюдается сильная негативная динамика СЭР. Это наиболее проблемная сфера: ни рыночные регуляторы, ни аппарат государства не справляются со спадом в отрасли. На наш взгляд, здесь требуется усиленное внимание со стороны центрального правительства.

В целом можно заключить, что *степень влияния центрального правительства на развитие отраслей в Великобритании невелика*. Это подтверждается отсутствием значимых корреляций между индексами развития госслужбы и СЭР; *налицо разнонаправленная динамика развития аппарата госслужбы и управляемых отраслей*.

Общие тенденции и выводы, актуальные для России

Как уже указывалось, ввиду правовых и экономических различий, прямое сравнение систем государственной службы разных стран некорректно. Но если исходить из того, что госслужба в каждой стране создана для реализации политической повестки правительства, выраженной в форме отраслевых программ, а набор отраслей во всех развитых странах почти идентичен, то проблема несопоставимости преодолима.

Предложенная методика позволяет сопоставлять процессы развития бюрократии в разных странах, в данном случае – Великобритании и России. Используемые индексы предполагают сравнение внутри групп однотипных показателей, что делает сравнения корректными.

Выявлена статистически значимая корреляция между развитием СЭР Великобритании и России (76%). При индексе СЭР Великобритании, взятом в качестве независимой переменной, обнаружена регрессионная зависимость ($R^2=0,66$, $P_{\text{rob}}=0,0000$, $\text{const}=19,7$) с аналогичным показателем нашей страны (коэффициент 0,9).

В свою очередь, при индексе СЭР РФ в качестве независимой переменной также имеется регрессия ($R^2=0,77$, $P_{\text{rob}}=0,0000$, $\text{const}=13,38$) с коэффициентом для Великобритании, равным 0,64. Ясно, что здесь не учтено

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

множество сторонних факторов, однако можно сделать вывод о соответствии трендов СЭР обеих стран.

Для расчета индекса развития государственной службы России собраны и проанализированы данные для 81 федерального органа исполнительной власти (ФОИВ), в том числе 23 министерств, 33 служб и 25 агентств [4]. Структура ФОИВ РФ в целом похожа на описанную британскую систему. Такой облик она приобрела после административной реформы 2004 г.

Данные органы исполняют 5786 функций, а 76 ведомств Великобритании выполняют 2713 функций. Однако в Великобритании все они связаны с реализацией государственных программ, имеющих социально-экономический эффект, в то время как у ФОИВ РФ значительное число функций носят процедурный характер и не значимы для общества.

Наибольшее количество функций в России выполняют Министерство здравоохранения (298), Таможенная служба (231) и Министерство экономического развития (209). В Великобритании максимальное количество функций у Министерства по делам бизнеса, инноваций и квалификации (255).

Минимальное количество функций в РФ у Росреестра (8), в Британии – у службы интеллектуальной собственности и службы по стандартизации (по 10). *В обеих странах максимум функций у министерств экономического блока, минимум – у ведомств в сфере регистрации прав и стандартов.*

Численность работников ФОИВ в 2015 г. составляла 30 675 в Москве и 423 283 в регионах. Почти четверть всех федеральных госслужащих занята в налоговой службе [1]. В сравнительно небольшой Великобритании в правительстве занята всего на 22% меньше госслужащих, чем в России (350 тыс.), а аппарат в Лондоне (76,5 тыс.) больше центрального аппарата ФОИВ. Наибольшая численность служащих занята в Минтруде и налоговой службе Великобритании, что сходно с российской тенденцией.

Около 90% госслужащих ФОИВ РФ имеют высшее образование (в Великобритании чуть больше 20%). Если доля лиц с высшим образованием в британском аппарате выше среднего показателя по стране всего на несколько процентов, то в России доля работников с вузовским дипломом – 24%, т.е. уровень образования госслужащих существенно выше среднего по стране.

Средний возраст госслужащих в Великобритании 36 лет при 39 – в России, и в обеих странах большинство служащих имеют стаж около десяти лет.

Средняя оплата труда федеральных гражданских служащих в России в 2015 г. составляла 74 080 руб. в месяц, что в 1,7 раз выше средней зарплаты специалиста с высшим образованием (43 тыс. руб.) [2]. Самая высокая оплата была в министерствах по делам Северного Кавказа (210 тыс.) и Дальнего Востока (154 тыс. руб.). Для сравнения укажем, что в Великобритании оплата госслужащих в центральном правительстве в 11,4 раза выше средней оплаты

специалистов с высшим образованием, т.е. в обеих странах государственные служащие составляют элитную группу по оплате.

В аппарате России выявлены корреляции между числом государственных функций и численностью госслужащих (35%), численностью госслужащих и уровнем их оплаты (84%).

Влияние численности территориального аппарата на общую численность госслужащих составляет 96%. Обнаружена регрессия ($R^2=0,195$; $P_{\text{rob}}=0,0008$; $\text{const} = 41,8$) между количеством государственных функций (независимая переменная) и численностью аппарата. Значение коэффициента слабо отрицательное. Это означает, что логически ожидаемая положительная связь между численностью аппарата и количеством функций отсутствует как в России, так и в Великобритании, о чем шла речь выше.

На рисунке 3 представлено распределение численности российских госслужащих, функций и количества ФОИВ по отраслевому признаку.



Рис. 3. Удельные значения показателей развития государственной службы России в разрезе укрупненных отраслей (%)

Видна значительная диспропорция между большой численностью госслужащих в органах финансовой сферы и малым объемом реализуемых ими функций. Наряду с этим госслужащие в органах социального и промышленного блоков исполняют непропорционально большой объем функций относительно их численности. Подобные диспропорции существуют в Великобритании в сфере безопасности, где численность аппарата завышена по отношению к объему функций (рис. 1). В отраслях промышленности, строительства и транспорта там, так же как и в России, малочисленный аппарат исполняет значительный объем функций.

Что касается распределения уровня оплаты госслужащих по отраслям, то, как видно в таблице 1, в России госслужащие, осуществляющие управление в отраслях промышленности, строительства и транспорта, получают оплату выше средней по системе ФОИВ на 15%, а госслужащие других отраслей,

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

напротив, ниже средней. Самая низкая средняя оплата в органах управления сельским хозяйством и экологической политикой.

Таблица 1

УДЕЛЬНЫЕ ЗНАЧЕНИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПО ОТРАСЛЯМ (%)

Страна	Параметр	Отрасль				
		Соц. сфера	Фин. сфера	Безопасность	Промышленность	Сельск. хоз-во
Великобритания	Государственные органы	34	22	20	11	13
	Государственные функции	34	20	26	12	8
	Государственные служащие	29	20	40	6	5
	Оплата труда госслужащих	101	107	106	113	93
Россия	Государственные органы	29	19	22	18	12
	Государственные функции	26	20	21	21	12
	Государственные служащие	10	55	26	3	6
	Оплата труда госслужащих	92	99	93	115	85

В Великобритании самая низкая оплата отмечена в аппарате ведомств сельского хозяйства и экологии, в других отраслях она выше средней.

По представленным косвенным данным можно предположить распределение приоритетов политического руководства: британское правительство демонстрирует повышенное внимание к отраслям государственной безопасности и промышленной политики, в которых занята доля госслужащих, превышающая долю реализуемых ими функций и получающих повышенную оплату. Для российского правительства можно предположить приоритетность органов управления в промышленности, строительстве и транспорте, а также в финансовой сфере.

Для проверки предположений служит расчет отраслевых индексов СЭР и развития госслужбы.

Для России средний индекс СЭР составил в отчетном году 104,5% по отношению к базовому году. Это говорит о том, что наши отрасли развивались динамичнее британских (там значение индекса 102,3%). Особый рост в России отмечен в отраслях экономического планирования (132,3%) и финансов (117,3), снижение – в промышленности (93,5%).

Индекс развития госслужбы в России составил 96,2% (в Великобритании 98,6%). Особый рост у нас отмечен в системах управления финансами (207%), торговли (139), строительства (111%), а снижение – в промышленно-

сти (70%), социальной политике (71), образовании и транспорте (по 72%), т.е. налицо противоречивая тенденция (рис. 4).

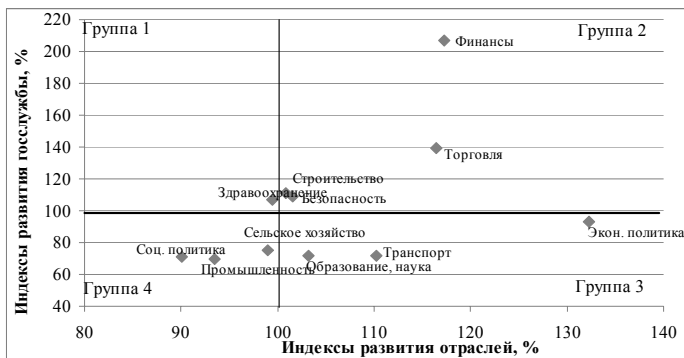


Рис. 4. Индексы развития отраслей и отраслевых систем госслужбы в России

Видно, что в отрасли здравоохранения при высоких затратах на госслужбе, динамика показателей СЭР ниже средних (группа 1).

В отраслях строительства, безопасности, торговли и финансов высокие значения обоих индексов указывают на относительно эффективное управление со стороны органов государственной службы (группа 2).

В сфере образования, транспорта и экономического планирования (группа 3) хорошая динамика СЭР наблюдается при относительно слабом потенциале федеральных органов власти. Вероятно, такой результат достигается за счет усилий субъектов РФ, которые не учитывались в исследовании, но реализуют немалый объем полномочий в этих отраслях.

В отраслях социальной защиты населения, промышленности и сельского хозяйства (группа 4) наблюдается нисходящая динамика обоих индексов, что указывает на существование системного кризиса, требующего вмешательства федерального Центра.

Выявлена статистически значимая ($p=0,0280$) корреляция (53%) между значениями обоих индексов по всем отраслям, а по укрупненным отраслевым группам она достигает 90%, что говорит о *существовании сильной положительной связи между развитием отраслей и соответствующих систем государственной службы в РФ.*

Количество отраслей в РФ, чьи показатели ухудшились по сравнению с базовым годом (здравоохранение, промышленность, сельское хозяйство и социальная политика) меньше тех, показатели по которым улучшились. Это вселяет оптимизм. При этом в трех «кризисных» отраслях из четырех наблюдается низкий уровень развития государственной службы. Видимо, саморегулирование в данных отраслях развито недостаточно, и для улучшения положения требуется укрепление отраслевого аппарата ФОИВ.

Обращает на себя внимание, что количество отраслей с высоким и низким значением индексов развития госслужбы примерно равное, т.е. имеются большие диспропорции внутри системы ФОИВ.

Заключение

Сопоставление тенденций за аналогичный период в двух странах позволяет сделать вывод, что в Великобритании снизились показатели развития в трех отраслях (промышленность, безопасность, здравоохранение), две из которых аналогичны российским. В этих отраслях индексы развития госслужбы выше средних, что указывает на неэффективное регулирование.

Решение здесь может состоять в частичном разгосударствлении промышленности и повышении эффективности управленческих расходов в здравоохранении и сфере безопасности.

В остальных отраслях, кроме экономического планирования, органы местной власти и негосударственные организации (НГО), по-видимому, успешно справляются с управлением отраслями. Это указывает на то, что реформы, начатые еще в эпоху М. Тэтчер, в настоящее время приносят свои плоды, и правительство консерваторов во главе с Т. Мэй, вероятно, будет придерживаться курса своих предшественников в отношении реформы бюрократии.

В дальнейшем целесообразно проведение более углубленного анализа с вовлечением материала других стран, в которых проходят аналогичные реформы государственной службы. Полученные в результате научные знания о закономерностях развития современного общества и управления им могут быть использованы в ходе проектирования текущих и будущих реформ. Кроме того, они вооружают политиков и дипломатов знанием сильных и слабых сторон организации системы государственной власти в тех странах, с которыми Россия взаимодействует на мировой арене.

Библиография

1. Государство, общественные организации. Росстат // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/ (Дата обращения: 18.11.2016.)
2. Заработная плата по уровням образования. Росстат // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/# (Дата обращения: 21.11.2016.)
3. Оболонский А.В. Государственная служба Великобритании: Традиции и поиск новой парадигмы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 57–80.
4. Официальный сайт правительства России // <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (Дата обращения: 18.11.2016.)
5. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // Собрание законодательства РФ. 15.08.2016. № 33, ст. 5165.
6. Уолкер Р.М., Бойн Д.А. Реформа государственного управления и повышение эффективности государственной службы: Эмпирическая оценка стратегии правительства Великобритании // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 88–117.
7. Andrews R., Boyne G.A., Meier K.J., O'Toole L.J., Walker R.M. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and public Service Performance. An empirical analysis of English local government // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. Vol. 15. P. 489–504.
8. Boyne G.A., Gould-Williams J. Planning and performance in public organizations: An empirical analysis // *Public Management Review*. 2003. Vol. 5. P. 115–132.
9. Civil Service statistics 2016. Statistical Bulletin Tables // UK Office of National Statistics. Available at: <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016> (Дата обращения: 18.11.2016.)
10. Deregulation and Contracting Out Act 1994. Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/40> (Дата обращения: 14.11.2016.)
11. Dommett K., Flinders M. The Centre Strikes Back: Meta-Governance, Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–2014 // *Public Administration*. 2015. Vol. 93. Is. 1. P. 1–16.
12. HM Cabinet Official Website. Available at: <https://www.gov.uk/government/organisations> (Дата обращения: 18.11.2016.)
13. Hood C., Dixon R. A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. Oxford: University Press, 2015.
14. Improving Management in Government: the Next Steps. Efficiency Unit. London: Stationary Office, 1988.
15. Judge D. Political Institutions in the UK. Oxford: University Press, 2005.
16. Lewis L. Civil Service Reform – Trust on Trial // *The Political Quarterly*, 2014. Vol. 85. N 1. P. 84–86.
17. Lodge G. The Civil Service Reform Plan One Year On, and the International Evidence // *The Political Quarterly*. 2014. Vol. 85. N 1. P. 81–83.
18. Lowe R. The Official History of the British Civil Service. Vol. 1. Reforming the Civil Service: The Fulton Years, 1966–1981. London: Routledge, 2011.
19. MacCarthaigh M. From Agentification to De-agentification: The Changing Bureaucratic Model. Dublin: Institute of Public Administration, 2012.
20. Peters B.G., Savoie D.J. Civil Service reform: Misdiaagnosing the Patient // *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54. N 5. P. 418–426.
21. Report on the organization of the Permanent Civil Service. Ed. by S.H. Northcote, C.E. Trevelyan. London: G.E. Eyre, W. Spottiswoode, 1854.

22. Thomas P. Civil Service Reform: seven Crucial Tests for the New Reform Plan. London: Institute of Government, 2012.

References

Andrews R., Boyne G.A., Meier K.J., O'Toole L.J., Walker R.M. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and public Service Performance. An empirical analysis of English local government // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. Vol. 15. P. 489–504.

Boyne G.A., Gould-Williams J. Planning and performance in public organizations: An empirical analysis // *Public Management Review*. 2003. Vol. 5. P. 115–132.

Civil Service statistics 2016. Statistical Bulletin Tables // UK Office of National Statistics. Available at: <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016> (Data obrashhenija: 18.11.2016.)

Deregulation and Contracting Out Act 1994. Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/40> (Data obrashhenija: 14.11.2016.)

Dommett K., Flinders M. The Centre Strikes Back: Meta-Governance, Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–2014 // *Public Administration*. 2015. Vol. 93. Is. 1. P. 1–16.

Gosudarstvo, obshhestvennye organizacii. Rosstat // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/ (Data obrashhenija: 18.11.2016.)

HM Cabinet Official Website. Available at: <https://www.gov.uk/government/organisations> (Data obrashhenija: 18.11.2016.)

Hood C., Dixon R. A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. Oxford: University Press, 2015.

Improving Management in Government: the Next Steps. Efficiency Unit. London: Stationary Office, 1988.

Judge D. Political Institutions in the UK. Oxford: University Press, 2005.

Lewis L. Civil Service Reform – Trust on Trial // *The Political Quarterly*, 2014. Vol. 85. N 1. P. 84–86.

Lodge G. The Civil Service Reform Plan One Year On, and the International Evidence // *The Political Quarterly*, 2014. Vol. 85. N 1. P. 81–83.

Low R. The Official History of the British Civil Service. Vol. 1. Reforming the Civil Service: The Fulton Years, 1966–1981. London: Routledge, 2011.

MacCarthaigh M. From Agentification to De-agentification: The Changing Bureaucratic Model. Dublin: Institute of Public Administration, 2012.

Obolonskij A.V. Gosudarstvennaja sluzhba Velikobritanii: Tradicii i poisk novoj paradigmy // *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*. 2009. N 2. P. 57–80.

Official'nyj sajt pravitel'stva Rossii // <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (Data obrashhenija: 18.11.2016.)

Peters B.G., Savoie D.J. Civil Service reform: Misdiagnosing the Patient // *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54. N 5. P. 418–426.

Report on the organization of the Permanent Civil Service. Ed. by S.H. Northcote, C.E. Trevelyan. London: G.E. Eyre, W. Spottiswoode, 1854.

Thomas P. Civil Service Reform: Seven Crucial Tests for the New Reform Plan. London: Institute of Government, 2012.

Ukaz Prezidenta RF ot 11 avgusta 2016 g. № 403 «Ob osnovnyh napravlenijah razvitiya gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby RF na 2016–2018 gg.» // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 15.08.2016. N 33, st. 5165.

Uolker R.M., Bojn D.A. Reforma gosudarstvennogo upravljenija i povyshenie jeffektivnosti gosudarstvennoj sluzhby: Jempiricheskaja ocenka strategii pravitel'stva Velikobritanii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravljenija. 2008. N 2. P. 88–117.

Zarabotnaja plata po urovnjam obrazovanija. Rosstat // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/# (Data obrashhenija: 21.11.2016.)