

В.Б. Слатинов

## РОССИЙСКАЯ БЮРОКРАТИЯ В ЗЕРКАЛЕ СТАТИСТИКИ



Судя по содержанию президентского Послания Федеральному Собранию нынешнего года, проведение административной реформы поставлено в число приоритетов. И хотя установки на проведение трансформации российской административной системы провозглашались и в ельцинских посланиях 1997-го и 1998-го годов, а также в прошлогоднем путинском, можно предположить, что на сей раз дело не ограничится лишь декларациями. Во-первых, законодательные и организационно-политические мероприятия ушедшего года по «укреплению властной вертикали», не изменив глубинной сущности отечественной административной системы, по сути, означали, что новая власть располагает необходимой политической волей для серьезных политико-административных преобразований. Во-вторых, в отличие от прошлых лет, гораздо более внятно сформулированы цели административных изменений, главная из которых – снижение «административных издержек» в процессе развития либеральной экономики и свободы предпринимательства. Иначе говоря, административная трансформация рассматривается в контексте «дебюрократизации» отечественной экономики. Есть, безусловно, и более широкая цель: новая путинская команда понимает, что для реализации своих замыслов ей необходим эффективный бюрократический аппарат.

Настораживает, правда, то обстоятельство, что президентские стратегии, как видно из Послания, рассматривают административную реформу, прежде всего, с точки зрения трансформации отношений отечественной бюрократии с «внешней средой». На это направлен, в частности, практически принятый на весенней парламентской сессии пакет законов по «дебюрократизации» экономики, предусматривающий снижение числа административных барьеров на пути развития бизнеса. Данная стратегия, безусловно, верна, однако вновь упускается из виду настоящая потребность в глубоком реформировании «внутренней» бюрократической среды, государственно-служебных отношений, кадровой политики в государственном аппарате. На это в Послании указывают лишь туманные и невнятные намеки, когда Президент упоминает разросшуюся армию чиновников и призывает к оптимизации территориальных аппаратов федеральных ведомств. Впрочем, известно, что разработка концепции реформы государственной службы идет, однако при

этом пока неясно, какие очертания примут путинские преобразования отечественной бюрократии. Между тем, очевидно, что вряд ли «дебюрократизация» обретет законченный вид и произведет должный эффект, если не будет трансформирована внутренняя бюрократическая культура современного российского чиновничества, преобразованы государственно-служебные отношения и базовые основы государственной кадровой политики.

Для эффективного реформирования отечественной административной системы требуется глубокий и комплексный анализ состояния российского государственного аппарата, в том числе его «человеческой», то есть кадровой составляющей. Данная статья, естественно, не претендует на осуществление подобного исследования. Ее рамки ограничены лишь анализом обширных статистических данных, опубликованных в конце 1999 года (заметим, впервые за 70 лет были опубликованы столь подробные эмпирические материалы о составе российского чиновничества).<sup>1</sup> Эти данные дают весьма подробную картину состояния управленческих кадров, хотя их анализ, безусловно, не может претендовать на освещение таких проблем, как модели поведения или психология современного российского чиновничества. И все же на основании указанных материалов можно выделить ряд важных тенденций, происходящих в последние годы в кадровой сфере государственного и муниципального управления.

<sup>1</sup> См.: *Бюллетень Российского статистического агентства. № 8 (58). М., 1999.*

### **Кадровая ситуация в государственном аппарате**

Общая численность российского чиновничества (здесь мы имеем в виду работников органов государственной власти и местного самоуправления, занимающих государственные и муниципальные должности) составила к концу 1999 – началу 2000 года 1134 тыс. человек. В среднем на тысячу жителей России имелось 8 государственных и муниципальных чиновников.

Среди всех чиновников 523 тыс. (47,1%) приходилось на государственных служащих федеральных органов власти, 594 тыс. (52,9%) составляли госслужащие субъектов Федерации и муниципальные служащие.

В 1998 году по сравнению с 1997 годом общая численность российских чиновников сократилась на 0,6% (6,1 тысячу). Но при этом произошло уменьшение только численности федеральных госчиновников (на 39 тыс. или 7%), тогда как количество чиновников на региональном и муниципальном уровне выросло на 33 тысячи или 6%. Среди федеральных госслужащих 93% (484 тыс.) работали в регионах – территориальных аппаратах федеральных органов исполнительной власти (381 тыс.) и в судах с прокуратурой (103 тыс.). Заметим, что именно эта категория подверглась в 1998 году сокращению на 7,2 % (38 тыс. человек). Еще около двух тысяч человек были сокращены в центральном аппарате (4,3%). Происходящий одновременно рост региональ-

ных и муниципальных бюрократий привел к изменению в соотношении численности служащих на федеральном и региональном уровнях. Еще в 1997 году доля федеральных чиновников слегка превышала региональную (50,4%), и сократилась к 1999г. до 47,1%. Однако, создание в 2000 году федеральных округов заметно подстегнуло процесс увеличения числа федеральных управленческих структур. Поэтому не исключено, что после завершения процесса институционализации окружных органов управления численность федеральных госслужащих вновь существенно вырастет.

Динамика изменения численности российского чиновничества в 1994–1999 годы выглядит следующим образом.

| Год  | Всего, тыс. человек | В том числе, количество госслужащих субъектов РФ и служащих органов местного самоуправления, тыс. чел. |
|------|---------------------|--|
| 1994 | 1004,3              | 514,5  |
| 1995 | 1061,8              | 528,9  |
| 1996 | 1093                | 538,3  |
| 1997 | 1108,9              | 542  |
| 1998 | 1102,8              | 574  |
| 1999 | 1133,7              | 593,7  |

Таким образом, прогрессирующий рост российского чиновничества (а в 1991–93 годы темпы роста были еще более высокими) приостановился только в 1998 году, да и то исключительно по федеральным органам, тогда как региональные бюрократии продолжали интенсивно расти.

Уже в следующем 1999 году возобновился рост на федеральном и продолжился на региональном и муниципальном уровнях.

По состоянию на 1999 год в целом по всем органам государственной власти государственные должности были укомплектованы на 95%. Наиболее укомплектованными являлись органы судебной власти и прокуратуры (97%). Укомплектованность государственных органов к концу 90-х годов заметно выросла по сравнению с серединой 90-х.

Среди работников, замещающих государственные должности в исполнительных органах власти 74% составляют женщины, законодательной власти – 56%. Основная часть женщин работает на младших должностях. Их присутствие на высших должностях категории «В», а также государственных должностях категорий «А» (за исключением судей) и «Б» весьма незначительно.

Основная часть госслужащих (60,8%) имеет возраст от 30 до 50 лет. В целом невелик удельный вес лиц пенсионного возраста

(3,9%). Доля работников до 30 лет составляет 22% по всей госслужбе, причем наиболее высок удельный вес лиц молодежи в органах судебной власти и прокуратуры (30,8%), а также в исполнительной власти (20,5%). Здесь же наиболее высокие показатели удельного веса лиц «в расцвете сил» (30–49 лет) – соответственно 56,1% и 61,9% и наименьшее – старше 60 лет – по 2,2%. Напротив, аппараты законодательных органов власти почти на треть заполнены лицами старше 50 лет, здесь наименьший удельный вес молодых людей до 30 лет.

Сопоставление возрастной и должностной структур госслужбы указывает на максимальную долю молодежи до 30 лет на должностях прокурорских работников (29%), а также младших и старших должностях категории «В» (36% и 23,9% соответственно). При переходе к ведущим, главным и высшим должностям их представительство последовательно снижается (8,3%; 3,1%; 1,9% соответственно), что вполне естественно. Одновременно растет удельный вес лиц 50–59 лет (20,4%; 32,2%; 35,7% соответственно) и пенсионеров (3,6%; 6,9%; 7,9%). При этом стабильно высоким остается удельный вес возрастной группы 30–49 лет на должностях категории «В»: Высшие – 54,5%; Главные – 57,8%; Ведущие – 67,7%; Старшие – 61,3%; Младшие – 53,8%. Государственные должности категории «Б» также на 60,2% рекрутируются из представителей указанной группы.

Самый общий взгляд на возрастную структуру кадрового состава госслужащих позволяет сделать ряд примечательных выводов. Главным, пожалуй, является то, что утверждения о непривлекательности госслужбы для молодежи и людей, находящихся в стадии трудовой зрелости, явно устарели. Молодые люди и лица средних возрастов стабильно преобладают по всем группам должностей. Доля лиц старших возрастов невелика на нижних и средних ступенях должностной иерархии и весьма умеренна на верхних; количество лиц пенсионного возраста в целом не внушает опасений. Таким образом, к концу 90-х годов возрастной состав государственных чиновников в известной мере обновился и стабилизировался.

Значительная часть молодых людей пришла на госслужбу в 1998–99 годы. Здесь вполне оправдались прогнозы, высказанные специалистами, что в связи с событиями августа 1998-го, резко сузившими возможности «молодых профессионалов» найти престижную и высокооплачиваемую работу в негосударственном секторе, следует ожидать роста интереса к государственной службе. Кроме того, престижность госслужбы для молодежи определяется значимостью принадлежности к чиновному сословию с точки зрения распоряжения административными ресурсами и возможностями их многообразной конвертации в

другие виды ресурсов. Речь идет, прежде всего, о приобретении на госслужбе весьма солидного объема символического капитала, главной составляющей которого выступают выгодные связи, которые затем эффективно используются при переходе к другим видам профессиональной деятельности, прежде всего в сфере бизнеса.

Для молодых российских «яппи» стало очевидным, что сфера государственного воздействия на бизнес и иные общественные сферы вряд ли радикально сузится в обозримой перспективе. Поэтому карьера госчиновника является исключительно ликвидной с точки зрения социальных перспектив вообще.

Не стоит сбрасывать со счетов еще два обстоятельства. Материальное обеспечение чиновников по сравнению с работниками других бюджетных сфер следует признать достаточно сносным, особенно в провинции. Это также мотивирует молодых людей, как выпускников вузов, так и уже работающих в низкооплачиваемых сферах (образование, наука). Помимо этого выборность глав субъектов РФ и высокий уровень политической конкуренции в большинстве регионов стимулирует соискателей губернаторских постов привлекать в свои избирательные штабы значительное количество молодых людей с хорошим образованием, определенным опытом общественной или экономической деятельности, высоким уровнем социальных притязаний и активности. Избирательные кампании в регионах, таким образом, превращаются в кадровый «лифт», обеспечивающий приток молодых членов политических команд на госслужбу. При этом не следует забывать, что патронажными в нынешней российской госслужбе являются не только должности категории «Б», но фактически все должности в государственном аппарате, которые заполняются не столько по профессиональному признаку, сколько по результатам политических кампаний на основе личной лояльности к патрону.

О высоких темпах обновления и омолаживания российского чиновничества говорит тот факт, что только 26% лиц, замещающих государственные должности, проработали в государственном аппарате более 15 лет. В середине 90-х годов эта цифра была существенно выше. При этом только в 1998 году на госслужбу поступило 31,5 тыс. человек, не имевших ранее опыта работы в аппарате государственного и муниципального управления. Из них менее половины заняли младшие должности категории «В» (41,3%), остальные были распределены по более высоким должностным позициям.

Ниже приводятся данные о составе государственных служащих по стажу работы в государственных органах (в %).

| Государственные служащие                | Стаж до 1 года | Стаж 1–5 лет | Стаж 5–10 лет | Стаж 10–15 лет | Стаж более 15 лет |
|---|----------------|--------------|---------------|----------------|-------------------|
| Всего в государственных органах         | 6,5            | 28,1         | 25,8          | 13,7           | 26                |
| В органах законодательной власти        | 5,2            | 20           | 16,6          | 11             | 47,2              |
| В органах исполнительной власти         | 6,3            | 28,4         | 26,5          | 13,4           | 25,4              |
| В органах судебной власти и прокуратуры | 7,7            | 27,3         | 23,6          | 15,4           | 26,1              |
| В других государственных органах        | 4,5            | 28,4         | 15,5          | 12,8           | 38,8              |

Представленные данные дают основание для важных заключений. Налицо весьма существенное обновление государственно-го аппарата. Фактически более трети чиновников (34,6%) пришли на госслужбу в последние пять лет. В целом же за минувшее десятилетие кадры государственного аппарата обновились более чем наполовину (60,4%). Наибольшее обновление затронуло кадровый состав исполнительной власти (61,2%), а также судебной власти и прокуратуры (58,6%). Свою роль здесь сыграли, помимо обозначенных выше факторов, судебная реформа и усиление прокуратуры. Как представляется, масштабы обновления кадров исполнительной и судебной властей весьма рельефно демонстрируют своего рода «рейтинг» ветвей власти. В наиболее значимой с точки зрения наличия властных ресурсов ветви – исполнительной власти произошли самые крупные кадровые изменения. Напротив, в аппарате органов законодательной власти эти изменения минимальны. Здесь 47,2% чиновников (в 1,8 раза больше, чем в среднем по госаппарату) имеют стаж работы более 15 лет.

Весьма показательны данные об образовании государственных чиновников. В целом по России две трети лиц, замещающих государственные должности, имеют высшее образование (66%). Среди политических чиновников (замещающих должности категории «А») доля лиц с высшим образованием – 99,1%; среди госслужащих – 64,8%. Лица, замещающие патронажные должности (категория «Б») в целом располагают высоким образовательным уровнем – 91,7% имеют высшее образование, причем 6,7% из них – ученую степень (среди политических чиновников таких 2,4%). Достаточно высок уровень образования прокурорских работников – 94,2% с высшим образованием.

Среди чиновников, замещающих административные должности (категория «В») высшее образование имеют 62,6%. Соответствующий показатель уменьшается пропорционально движе-

нию вниз по должностной иерархии: высшие должности – 92,4%; главные должности – 91,3%; ведущие должности – 82,7%; старшие должности – 67,5%; младшие должности – 31,1%.

Примечательно, что в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы в Российской Федерации» все лица, замещающие высшие, главные, ведущие и старшие должности обязаны иметь высшее образование (причем, как правило, либо по специализации должности либо специальности «Государственное и муниципальное управление»). Таким образом, треть чиновников, замещающих старшие; 17% – ведущие; 8,7% – главные; 7,3% – высшие государственные должности по сути не соответствуют квалификационным требованиям, а факт их утверждения в данной должности есть нарушение федерального законодательства со стороны соответствующих должностных лиц и кадровых служб.

Отсутствие у заметной части чиновников государственного аппарата высшего образования – существенный фактор, влияющий на государственное управление. В этой связи важнейшей задачей кадровой политики становится обеспечение соответствия лиц, замещающих государственные должности, предъявляемым квалификационным требованиям.

Что касается структуры образования госслужащих, то в ней во второй половине 90-х годов произошли определенные изменения. Трансформация экономической и социальной систем и, соответственно, управленческих потребностей, значительно преобразили палитру образовательной подготовки современных чиновников. Прежде всего заметно упал вес лиц с техническим образованием, и заметно выросла доля чиновников с юридическим образованием и образованием по группе специальностей «экономика и управление». Последние составляют почти треть, а доли юристов и «технарей» практически сравнялись (19,6% и 21,2% соответственно):

| Направление образовательной подготовки       | Доля госслужащих с соответствующим образованием (в %) |
|--|---|
| Технические науки                            | 21,2  |
| Гуманитарные и социально-экономические науки | 61  |
| Педагогические науки                         | 6   |
| Сельскохозяйственные науки                   | 6,1   |
| Медицинские науки                            | 1   |
| Естественные и математические науки          | 4,7   |

Очевидно, существует прямая связь между существенным обновлением аппарата, происшедшим за последние пять лет, приходом туда представителей молодых и средних возрастных групп

и изменением образовательной структуры. Приведенные данные показывают, что в последние годы на госслужбу пришло значительное число людей молодого и среднего возрастов с юридическим, экономическим и управленческим образованием. Кроме того, значительное число чиновников, уже работавших в аппарате, получили второе высшее образование по соответствующим специальностям (на это, помимо прочего, повлияло введение квалификационных требований по замещению государственных должностей). Однако, на госслужбе по-прежнему недостаточно юристов. В государственном аппарате лишь каждый пятый имеет юридическое образование, причем основная их часть (73,7%) приходится на органы судебной власти и прокуратуру.

Что касается муниципальных служащих РФ, то есть чиновников аппаратов органов местного самоуправления, то здесь в целом сохраняются обозначенные выше тенденции с рядом особенностей. Штаты муниципальных должностей укомплектованы на 97%. Три четверти занимающих муниципальные должности – женщины. Степень феминизации муниципального аппарата весьма высока и здесь, кстати, по сравнению с государственной службой, заметно выше удельный вес женщин на высших должностях категорий «Б» и «В».

Среди муниципальных служащих очень мала доля пенсионеров – 2,4% (меньше чем в государственном аппарате). Основная часть муниципальных чиновников (81%) имеет возраст до 50 лет. Правда здесь, по сравнению с госслужбой, на 10% меньше удельный вес молодежи до 30 лет.

Почти 60% муниципальных служащих имеют стаж работы в государственных органах и органах местного самоуправления до 10 лет, при этом почти треть пришли на муниципальную службу в последние пять лет. Это также говорит о весьма серьезном обновлении муниципального аппарата в последние годы. Пятая часть муниципальных служащих трудится в управленческих органах более 15 лет.

Уровень образования кадрового состава аппарата органов местного самоуправления в целом ниже, чем на госслужбе. На выборных муниципальных должностях (категория «А») 64,2% лиц имеют высшее образование; среди муниципальных служащих – 51,2%, то есть чуть более половины. Как и следовало ожидать, уровень образования падает по мере снижения должностной планки: на высших должностях категории «В» высшее образование имели 80% служащих; на главных, ведущих, старших и младших соответственно 69,3%; 62,5%; 57,8%; 29,1%.

Федеральное законодательство, в частности, закон «Об основах муниципальной службы РФ» не устанавливает квалификационных требований по замещению муниципальных должностей, оставляя это право за субъектами Федерации. В большинстве за-



конов субъектов РФ о муниципальной службе говорится, что муниципальные служащие, замещающие высшие, главные, ведущие и старшие должности, должны иметь, как правило, высшее образование.

В целом можно сказать, что значительная часть муниципальных служащих нуждаются в росте своего образовательного уровня. Вряд ли нормальной можно признать ситуацию, когда пятая часть чиновников муниципальных образований, замещающих высшие должности категории «В» (а это, как правило, руководители структурных подразделений органов местного самоуправления) не имеет соответствующей подготовки. Еще меньше лиц – 64% – с высшим образованием на патронажных муниципальных должностях категории «Б». А это, как правило, заместители, советники, помощники руководителей муниципальных образований.

Структура образовательной подготовки муниципальных чиновников указывает на большую роль в ней гуманитарной и социально-экономической составляющей (32%); технических (27,4%), педагогических (18,8%) и сельскохозяйственных (14,9%) наук. К сожалению, пока очень мало муниципальных чиновников имеют юридическое образование (5,5%), и, что удивительно, несмотря на бурный рост учебных заведений, готовящих специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление», доля таковых на муниципальной службе составляет всего 1,5%.

Государственная кадровая политика: уроки 90-х и перспективы.

Приведенные данные позволяют судить о состоянии современной кадровой ситуации, о проблемах с формированием базовых контуров современной кадровой политики в органах государственного и муниципального управления.

Кадровая ситуация в органах государственной власти и местного самоуправления существенно изменилась (по сравнению с серединой 90-х), причем эти изменения носят если не радикальный, то принципиальный характер, серьезно трансформировавший облик современного российского чиновничества.

Происшедшие изменения в первую очередь обусловлены фундаментальными сдвигами в политической системе российского общества, трансформацией его экономического базиса, возникновением принципиально новых управленческих задач и направлений административной деятельности, подвижками в системе образования. Существенная разница в цифрах и тенденциях, фиксируемая исследователями на основе данных 1995–96 года и 1999–2000 годов, свидетельствует, что наиболее принципиальные подвижки в кадровых процессах, о которых шла речь выше, произошли преимущественно в период стабилизации и закрепления новой политической системы. Эта система, несмотря на серьезные вызовы и возмущения (особенно в 1998 году), суме-

ла выжить и найти ресурсы для совершенствования. Таким образом, кадровые процессы, происходившие во второй половине 90-х годов, отражают в некотором смысле логику развития политической системы и системы власти, дают нам определенные представления о возможных направлениях их эволюции.

Кадровые процессы в достаточно чуткой степени реагировали на трансформацию политической системы. В частности, совершенно очевидно, что серьезное обновление аппарата на федеральном и региональном уровнях тесно связано с результатами электоральных кампаний – президентской и губернаторских. В полной мере на кадровую динамику влияли политические перипетии на федеральном уровне: совершенно очевидно, что центральный федеральный аппарат испытал немало кадровых «встрясок», обусловленных сменой ведущих политических игроков и политических приоритетов.

Исход президентских выборов 1996 года давал серьезный шанс для проведения глубокой административной реформы, включая реформу государственной службы. В 1997 году был даже подготовлен проект административной реформы. Еще раньше, в 1995 г. был принят базовый Федеральный закон «Об основах государственной службы»<sup>2</sup>. Специальным Указом Президента РФ от 6 сентября 1995 года предусматривалось его совершенствование посредством принятия новых служебных законодательных актов. Но ни один из предусмотренных законов так и не был принят.

В Послании Президента Федеральному Собранию 1997 года говорилось о целесообразности подготовки Кодекса государственной службы, соответствующее поручение было дано правительству. В очередном Послании Президента в 1998 году задача подготовки кодекса была подтверждена. В соответствии с проектом, подготовленным специальной рабочей группой, Кодекс государственной службы являлся межотраслевым кодификационным публично-правовым документом, призванным обеспечить системное правовое регулирование государственной службы. Кодекс объединял разнородный служебно-правовой материал, но его части должны были быть функционально взаимосвязанными и целостными.<sup>3</sup> В нем как в Федеральном законе исчерпывающе регламентировались те вопросы, которые обозначены в ФЗ «Об основах государственной службы в РФ» как предмет закона. С введением в действие Кодекса последний должен был утратить силу.

Развитие служебного законодательства не пошло ни по пути принятия Кодекса, ни по пути совершенствования и дополнения ФЗ «Об основах государственной службы РФ» через принятие новых служебных законодательных актов. Фактически совершенствование законодательства о государственной службе было заморожено. Нормотворчество в этой сфере приобрело си-

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>3</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 98.

туационный, несистематизированный характер, когда отдельные сферы служебных отношений регулировались преимущественно указами Президента и постановлениями Правительства (по вопросам госслужбы действует уже более 120 Указов и 60 постановлений). В разбухшем служебном законодательстве отсутствует единая методология, а имеющийся в наличии единственный Федеральный закон не смог составить достаточной правовой основы для регулирования государственной службы на федеральном и региональном уровнях.

Региональное служебное законодательство, начавшее интенсивно развиваться с середины 90-х годов в полной мере испытало на себе как фрагментарность и хаотичность федерального законодательства, так и тенденции к суверенизации регионов и нарушению единого правового пространства. Отступления от федерального законодательства и многочисленные нестыковки по узловым вопросам организации госслужбы оказались характерными для значительной части регионов. В этой связи не приходится говорить о существовании полноценной единой системы исполнительной власти. Как свидетельствует мировой опыт, в укреплении системы исполнительной власти, ее слаженном функционировании одна из решающих ролей принадлежит именно институту государственной службы.

Начавшийся в 1999 году и активно продолжающийся по сей день процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, надо полагать, устранил вопиющее нарушение принципа федерализма – отсутствие единых стандартов в организации базовых начал государственной службы.

Совершенствование служебного законодательства – важнейшая, но отнюдь не единственная из назревших мер по рационализации государственного аппарата. Не меньшее значение имеет должное правоприменение, поскольку в отечественной практике между правовой нормой и моделью поведения – дистанция огромного размера. Ведь даже сегодняшнее несовершенное несистематизированное служебное законодательство применяется селективно, а то и откровенно игнорируется.

При всей своей неразвитости ФЗ «Об основах государственной службы РФ» и другие служебные нормативно-правовые акты декларируют принципы профессионализма и внепартийности госслужбы, базируются на концепции разделения политических и административных должностей, устанавливают обязательность рациональных оснований служебной карьеры (конкурсов на замещение должностей, аттестаций, и т.п.), то есть создают определенные предпосылки для формирования постоянной, профессиональной, политически нейтральной государственной бюрократии. Однако, показанная выше статисти-

ка, а также данные многочисленных социологических исследований, проведенных во второй половине 90-х годов, свидетельствуют как раз об обратном – неуклонном возрастании протекционизма в кадровой политике. При этом заложенные в служебное законодательство нормы о разделении государственных должностей на политические, патронажные и административные (категории «А», «Б», «В»), принципы профессионализма и внепартийности попросту игнорируются. Смена политического руководителя того или иного государственного органа практически неизбежно ведет к его кадровой перекройке. В значительной мере этим объясняется высокий темп обновления кадрового состава государственных органов в последние пять лет. Политические перипетии на федеральном уровне и череда губернаторских выборов 1996 года, по всей видимости, стали одним из решающих факторов данного обновления, поскольку целенаправленная государственная кадровая политика на общегосударственном уровне не была сформулирована и, соответственно, не претворилась. Иначе говоря, принципиальные изменения в кадровом составе государственного аппарата, которые произошли за последние пять лет, есть не результат целенаправленной государственной кадровой политики, осуществляемой на общегосударственном уровне, а следствие локальных кадровых процессов в отдельных государственных органах и органах местного самоуправления. Все это позволяет весьма неоднозначно оценить как произошедшие кадровые перемены, так и современный состав государственного аппарата.

С одной стороны, процесс существенного обновления чиновничества объективно обусловлен. Известно, что радикальные социально-политические трансформации сопровождаются кардинальными кадровыми перестройками государственного аппарата, поскольку новая модель экономической, социальной и культурной политики требует соответствующего кадрового обеспечения. Тем не менее, массовое обновление государственного аппарата в постсоветский период, в какой-то мере сопоставимое с началом 20-х или рубежом 20–30-х годов, происходило скорее спонтанно, следуя за экономическими и социальными процессами. В этом плане вполне объяснимы такие изменения как массовый приход на госслужбу лиц молодых и средних возрастов, трансформация структуры образования чиновников. Однако указанные перемены, как уже отмечалось, стали следствием не целенаправленной кадровой государственной стратегии, а преимущественно конъюнктурных локальных кадровых процессов. Они основывались не на практике правоприменения норм внепартийности и профессионализма госслужбы, а на модели патронажных отношений. Поэтому возникает обоснованное беспокойство относительно уровня профессионализма «новых» кадров и государственного аппарата в

целом. Это тем более важно, что утвердившаяся патронажная система имеет устойчивую тенденцию к воспроизводству. Иначе говоря, каждый вновь избранный губернатор, например, получает моральное право на массовую ротацию кадров, ибо то же самое делал его предшественник, расставляя свою клиентеллу не только на патронажные, но и на все ключевые должности (включая административные). Самовоспроизводство патронажной системы превращается в непрерывный процесс, блокируя меры по созданию департизированной профессиональной и политически нейтральной госслужбы. Для обращения этого процесса вспять необходимы как глубокая перестройка действующего законодательства (прежде всего принятие Кодекса государственной службы), так и проявление политической воли для демонтажа патронажной практики при замещении административных должностей. Возможно, идя навстречу сложившейся практике, следует законодательно расширить круг политических и патронажных должностей, но оставшиеся административные должности замещать исключительно на основе принципов профессионализма и компетентности. Важное значение здесь имеет создание квазисудебных органов для апелляций и разрешения административных споров в рамках госслужбы, а также образование полноценного федерального органа по делам государственной службы с региональным представительством в каждом субъекте Федерации.