



## Г.А. Борщевский РЕФОРМА БЮРОКРАТИИ ГЛАЗАМИ РОССИЙСКИХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЛИДЕРОВ

**Ключевые слова:** бюрократия, государственная служба, политическое лидерство, политический строй, элита, реформа, эффективность

Реформа государственной службы относится к числу ключевых структурных реформ. Такие реформы могут проводиться изолированно, но могут быть и встроены в более обширную программу общественно-политических преобразований.

Сегодня в России реализуется узкая программа развития государственной службы, рассчитанная на период с 2016 по 2018 г.<sup>1</sup> Вместе с тем в проекте стратегии РФ до 2024 г., подготовленном Центром стратегических разработок, совершенствование данного института выступает частью широкой административной реформы, проведением которой, по мысли экспертов, должен руководить лично президент<sup>2</sup>. Подобная установка может рассматриваться не только как отражение свойственной нашей стране традиции «ручного» управления, но и как свидетельство приоритетности соответствующего направления для главы государства.

Задача настоящей статьи состоит в том, чтобы выяснить, как интегрированы программы реформирования государственной службы в российский политический дискурс и в какой мере содержание этих программ зависит от политических изменений в обществе. Ее решение, на наш взгляд, позволит расширить диапазон теоретических и эмпирических подходов к изучению отечественной политики и будет способствовать более обоснованным суждениям о взаимосвязи политических и административных процессов в новейшей истории России.

**Институт  
государственной  
службы  
и его специфика**

Изучение института государственной службы, его роли в политическом управлении и места, которое он занимает в системе отношений власти и общества, давно вошло в орбиту политической науки. Особый характер взаимодействия политического и административного был зафиксирован еще в конце XIX в. М.Вебером и В.Вильсоном<sup>3</sup>. В последние годы особое внимание исследователей привлекают попытки перенести в госаппарат принципы корпоративного менеджмента, ведущие к ослаблению контроля гражданского общества над бюрократией<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> Sager, Rosser 2009: 1136.

<sup>4</sup> Pollitt 2009: 218.

<sup>5</sup> Denhardt J.V.,  
Denhardt R.B.  
2015: 672.

а также вовлечение общественности в реализацию тех функций, которые ранее были закреплены за чиновничеством<sup>5</sup>.

<sup>6</sup> См., в частности,  
Сморгунов 2007;  
Гаман-Голутвина  
2013.

Обобщая заключения исследователей института государственной службы<sup>6</sup>, мы можем определить его как:

- властное образование, связанное с существующим политическим режимом;
- иерархический набор статусов и должностей;
- совокупность полномочий, правовых норм и функций по их реализации;
- кадровый состав, разделяющий определенные групповые ценности;
- механизм взаимодействия различных групп влияния.

Данные *институциональные параметры* носят универсальный характер и присущи госслужбе всех стран вне зависимости от их политического строя и уровня экономического развития. Институт госслужбы призван удовлетворять *общественную потребность* в реализации государственной политики и повседневном контакте общества с институтами политической власти<sup>7</sup>. Эта двойственность задач коррелирует с двумя функциями государства в современном обществе (реализация общественных интересов и обеспечение целостности общества), о которых писал Т. Парсонс<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Шабров 2013.

<sup>8</sup> Parsons 1969.

Жесткая стратификация, предполагающая наличие внутренних перегородок, позволяет государственной службе эффективно противостоять внешним изменениям. Формальные структуры успешно сочетаются там с самоорганизацией и неформальными нормами<sup>9</sup>, что увеличивает организационный и властный ресурс бюрократии, превращая ее в мощную политическую силу.

<sup>9</sup> Crozier 1963.

Неполитические, на первый взгляд, процессы технологического управления приобретают политическое содержание, когда затрагивают интересы больших социальных групп. Поскольку при любом политическом режиме проведение в жизнь политической повестки во всех областях государственного управления возложено на бюрократию, она оказывает определяющее влияние на ее воплощение. Но государственная служба не только исполняет политические решения; она активно участвует в их подготовке, интерпретирует законы, реализует свои групповые интересы и служит посредником между обществом и властью<sup>10</sup>. Политическая элита вынуждена считаться с интересами бюрократии, способной блокировать любые реформы<sup>11</sup>. При этом политики находятся в более уязвимом положении, ибо именно им приходится отвечать перед обществом за положение дел в стране. Поэтому за публичной критикой ими бюрократии нередко скрывается стремление не столько повысить эффективность госаппарата, сколько переложить на него вину за провалы в управлении. Однако снижение доверия общества к институту государственной службы влечет за собой и падение легитимности власти в целом.

<sup>10</sup> Комаровский,  
Морозова 2001.

<sup>11</sup> Гельман 2003: 19.

Иницируя реформы государственной службы, политические лидеры пытаются, с одной стороны, усилить свой контроль над бюрократией,

а с другой — обеспечить профессионализм кадров. Эти задачи по большому счету носят взаимоисключающий характер: слабая, политически зависимая бюрократия не способна эффективно проводить курс правительств, а сильное карьерное чиновничество слишком влиятельно и опасно для политического руководства. Данное обстоятельство и обуславливает противоречивость многих попыток реформировать госаппарат, в том числе в России.

**Методология  
и эмпирическая  
база  
исследования**

<sup>12</sup> См., напр.  
Зайцева (ред.)  
2003; Барабашев  
2013.

В настоящем исследовании мы исходили из предположения, что ввиду высокой устойчивости функций и институциональных характеристик государственной службы общий вектор ее реформирования относительно слабо зависит от политической конъюнктуры. Несмотря на наличие большого пласта работ, посвященных различным аспектам реформы госаппарата<sup>12</sup>, этот поворот проблемы еще не привлекал внимания российских ученых.

Для проверки выдвинутой гипотезы мы обратились к анализу высказываний руководителей нашей страны по вопросам государственной службы. Хотя такие высказывания звучат постоянно, их систематизированного исследования, насколько нам известно, еще не проводилось. Такое положение дел, по-видимому, объясняется — по крайней мере, отчасти — различиями в правовом содержании понятия госслужбы на разных этапах отечественной истории.

В Российской империи статус чиновников с трудом поддается определению, поскольку это многочисленное сословие так и не стало объектом социологического и политического изучения — только исторического.

После Октябрьской революции большевики попытались воплотить в жизнь положение марксистской теории об отмирании государства, однако начавшаяся гражданская война потребовала мобилизации экономики, что, в свою очередь, обусловило сохранение госаппарата. При этом полноценное законодательство о государственной службе в СССР отсутствовало, и в правовом отношении работники министерств и ведомств оставались обычными служащими. Исключение составляла так называемая номенклатура — небольшой слой носителей высших должностей, назначение на которые осуществлялось непосредственно политическим руководством.

В постсоветской России институт профессиональной государственной службы начал оформляться после принятия Конституции 1993 г. Первый закон о ней был принят в середине 1995 г. и обновлен в 2003 г. Согласно этому закону, госслужба определяется как деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов власти и лиц, замещающих государственные должности<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Федеральный  
закон 2003.

Но, несмотря на указанные правовые различия, государственная служба как институт всегда выполняла сходные функции. Именно это обстоятельство и послужило основанием для отбора материала по

рассматриваемой теме. В выборку были включены высказывания представителей высшего руководства страны начиная с последнего года существования Российской империи и по сегодняшний день. Благодаря столь широкому временному охвату (1916—2016 гг.) нам удалось собрать большой массив эмпирических данных, что позволило использовать при их анализе аппарат математической статистики.

К руководителям государства (в соответствующие периоды) были отнесены: император, члены Политбюро ЦК РСДРП(б) / РКП(б) / ВКП(б) / КПСС, председатели правительства, Верховного Совета, Государственной Думы РФ и президенты России.

При составлении базы высказываний мы ориентировались прежде всего на публичные выступления перечисленных руководителей (манифесты, речи, доклады на съездах Советов, сессиях Верховного Совета, съездах Коммунистической партии и пленумах ее Центрального комитета, заседаниях Государственной Думы, а также послания президента Федеральному Собранию). Упор на подобные источники объяснялся их программным характером, регулярностью и официальностью. Интервью, мемуары, статьи использовались в ограниченном объеме. Все задействованные источники опубликованы.

Методология исследования предполагала контент-анализ текстов на предмет выявления фрагментов по интересующей нас тематике. Контекстный поиск осуществлялся по словам «государственная служба» («служащие»), «управленческие кадры», «аппарат органов управления», «бюрократия», «чиновник». Дополнительно контролировался термин «коррупция» как логически связанный с исследуемой проблематикой. Данный подход позволил снять правовые различия в интерпретации госслужбы в рассматриваемый период.

В качестве единиц анализа использовались логически законченные фрагменты выступлений, содержащие критику бюрократии либо предложения по ее оптимизации. Сформированная таким образом эмпирическая база была структурирована по содержанию высказываний, их авторам, годам, источникам и тематике.

Разделение высказываний на группы открыло возможность для проведения их углубленного содержательного анализа. Прежде всего мы старались выяснить, какие именно аспекты государственной службы привлекали внимание руководителей страны в каждый период времени, а затем анализировали, как их высказывания корреспондировали с реальными изменениями, дабы определить, содержали ли они продуманную политическую программу или лишь дежурную критику в адрес аппарата.

Семантический анализ текстов позволил сопоставить содержание выступлений по одной тематике в разных политических условиях. Такое сопоставление дало ключ к ответу на вопрос о степени влияния политической конъюнктуры на вектор реформирования государственной службы.

**Интерпретация  
результатов  
исследования**

<sup>14</sup> За недолгое время своего пребывания у власти Ю.В. Андропов и К.У. Черненко к этой теме не обращались.

В источниках было выявлено более 320 высказываний по рассматриваемой проблематике. Только два из них принадлежат последнему российскому императору Николаю II, что, бесспорно, связано с временными рамками исследования, охватывающими лишь год с большим его 23-летнего правления.

Советские лидеры выступали по проблемам бюрократии существенно чаще. В.И. Ленин является автором 10% высказываний, И.В. Сталин — 16%, Н.С. Хрущев — 5%, Л.И. Брежнев — 6%, М.С. Горбачев — 12%<sup>14</sup>.

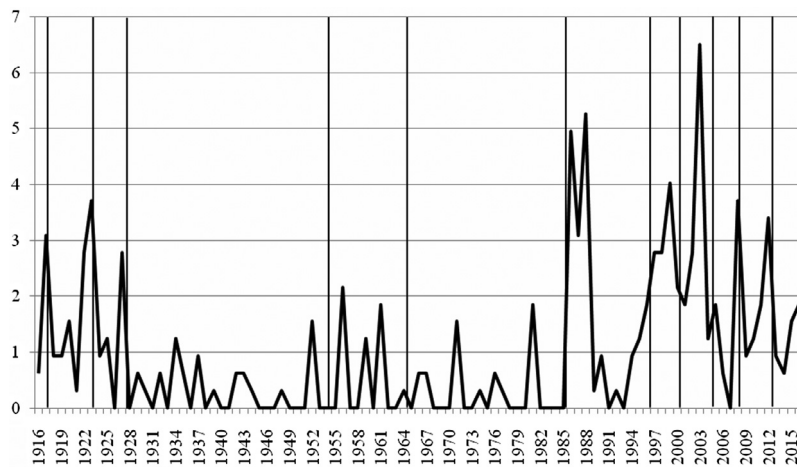
В 1994 г. первый президент России Б.Н. Ельцин ввел практику ежегодных посланий президента Федеральному Собранию, в каждом из которых он так или иначе обращался к вопросу об эффективности власти. Он автор 13% высказываний о госслужбе. Его преемнику В.В. Путину, который затрагивал широкий спектр проблем государственного управления как в своих посланиях Федеральному Собранию, так и в ходе пресс-конференций, принадлежит 20% всех высказываний о бюрократии; Д.А. Медведеву, во время пребывания на посту как президента, так и премьера уделявшему особое внимание коррупции, а ранее, в бытность первым заместителем руководителя администрации президента, курировавшему реформу государственной службы, — 13%.

Касались интересующей нас тематики и главы законодательной власти (М.И. Калинин) и правительства (Г.М. Маленков, С.В. Степашин, Е.М. Примаков, М.Е. Фрадков). На них приходится 5% анализируемых высказываний.

Таким образом, Путин, Сталин, Ельцин, Медведев и Горбачев в совокупности сделали три четверти всех заявлений о бюрократии за последние 100 лет. Вместе с тем явного смещения выборки в сторону какого-либо одного из деятелей не наблюдается, что свидетельствует о корректном отборе исходных данных.

Распределение анализируемых высказываний по годам представлено на рис. 1. Обращает на себя внимание, что пиковые значения упоминаний о госслужбе в речах лидеров страны в основном совпадают с политической актуализацией данной проблематики. Первый пик приходится на 1917 г., когда разрушение старой бюрократии воспринималось революционерами как способ подорвать опору действующей власти. Второй пик относится к 1923 г., когда на XII съезде РКП(б) развернулась борьба между партийными группировками за «наследство» отошедшего от дел Ленина. В этот период Сталин формировал лояльный себе кадровый аппарат, который и обеспечил ему победу над другими претендентами на лидерство. Третий пик выпадает на 1927 г., когда на XV съезде ВКП(б) была разгромлена «объединенная оппозиция» и взят курс на коллективизацию села, что потребовало создания госаппарата, адекватного новым задачам.

В последующие годы аппарат стабильно выполнял установки политического руководства, вследствие чего публичное внимание к нему снизилось. Некоторый всплеск такого внимания наблюдался только в 1952 г., на XIX съезде, состоявшемся спустя 13 лет после предыдущего.

**Рисунок 1** Распределение высказываний о госслужбе по годам (в %)

Следующие всплески интереса к госслужбе приходятся на эпоху Хрущева (1956, 1959 и 1961 гг.), когда ликвидация отраслевых министерств и другие крупные изменения системе управления поставили на повестку дня вопрос об организации госслужбы.

Стабилизация политического курса после избрания генеральным секретарем ЦК КПСС Брежнева повлекла за собой очередное снижение внимания к бюрократии. Оживление отмечалось лишь в 1971 и 1981 гг., на XXIV и XXVI съездах КПСС. А с 1985 г. начался резкий взлет популярности этой темы, что, безусловно, было связано с радикальным обновлением Горбачевым управленческих кадров, сопровождавшимся критикой госаппарата, приобретшей форму кампании.

Примечательно, что к концу перестройки внимание к государственной службе сошло на нет. Эта ситуация сохранялась и в 1991—1994 гг., вплоть до финальной стадии подготовки закона «Об основах государственной службы» (1995 г.). В избирательной кампании 1996 г. и позднее тема госаппарата постоянно присутствовала в выступлениях Ельцина.

В дальнейшем число упоминаний о госслужбе стало расти, особенно в годы, предшествующие президентским выборам (2003, 2007 и 2011 гг.). Отмеченная закономерность просматривается и сегодня: по мере приближения президентских выборов 2018 г. руководители страны все чаще высказываются по этому вопросу.

Выявленная тенденция позволяет предположить, что *проблемы госслужбы интересуют политических лидеров не сами по себе, а в общем контексте борьбы за получение и удержание власти*. С одной стороны, пороки бюрократии — важный козырь при критике предыдущего руководства. Ленин использовал его в отношении царизма, Хрущев — в отношении сталинского аппарата, Горбачев — в отношении

брежневского кадрового «застоя», Ельцин — в отношении всей советской партократии, а Путин — в отношении подконтрольной олигархам госслужбы 1990-х годов. С другой стороны, обещания сократить, удешевить и приблизить к народу госаппарат — эффективное средство повысить свою популярность в обществе и привлечь голоса избирателей.

Содержательный анализ высказываний позволяет разделить их на критику и предложения. На 100 с небольшим критических замечаний приходится более 220 предложений.

У Ленина 84% высказываний носили характер предложений. В отличие от других руководителей, он написал ряд работ, специально посвященных госаппарату («Государство и революция»<sup>15</sup>, «Как нам реорганизовать Рабкрин»<sup>16</sup>, «Лучше меньше да лучше»<sup>17</sup>), где представил детальную программу его преобразования. У Сталина доля предложений составляла 71%, у Хрущева — 88%, у Брежнева — 60%, у Горбачева — 71%, у Ельцина — 54%, у Путина — 65%, у Медведева — 72%, у остальных руководителей — 53%. Таким образом, самую высокую долю предложений содержали тексты и выступления Хрущева и Ленина. Главными же критиками бюрократии были Ельцин и Брежнев (sic!). Председатели законодательных органов и правительства чаще выступали с критикой аппарата, нежели с предложениями.

Как видно из рис. 2, в революционные и первые послереволюционные годы в выступлениях политических лидеров доминировала позитивная повестка. К середине 1920-х годов она сменилась критикой оформившегося к тому моменту советского госаппарата. В 1930—1940-е годы, а также в начале 1960-х годов выдвигались предложения, направленные на улучшение отдельных элементов госслужбы. В остальное время преобладали критические замечания. Подобный перекося, особенно характерный для 1990-х — начала 2000-х годов, сохранялся вплоть до середины прошлого десятилетия, когда на первый план вновь вышла позитивная повестка.

Интересна конкретная тематика выступлений, посвященных государственной службе. В соответствии с разработанной методикой весь массив высказываний был разделен на семь тематических групп<sup>18</sup>:

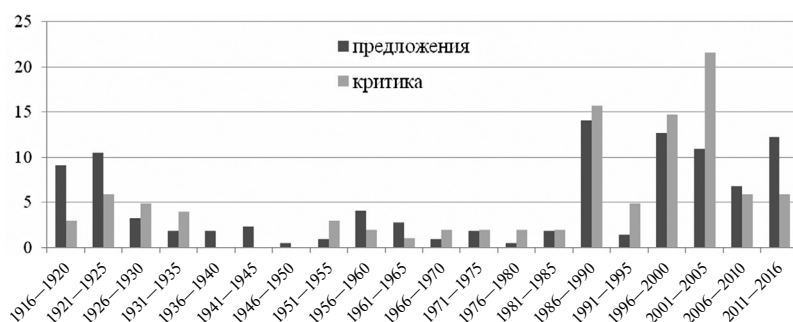
<sup>15</sup> Ленин 1969 (1917).

<sup>16</sup> Ленин 1970в (1923).

<sup>17</sup> Ленин 1970г (1923).

<sup>18</sup> В представленном ниже перечне этих групп в скобках приведены примеры высказываний каждой группы.

**Рисунок 2** Распределение предложений и критики по годам (в %)



- <sup>19</sup> Путин 2012.
- (1) соотношение государственной службы и политики («*Ответственность за страну формируется... когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама „вкалывает“... Власть не должна быть изолированной кастой*»<sup>19</sup>);
- <sup>20</sup> Хрущев 1961: 66.
- (2) взаимодействие государственной службы и общества («*Каждый советский работник обязан постоянно помнить, что по его отношению к посетителям... его душевности и принципиальности советский человек судит о нашем государственном аппарате*»<sup>20</sup>).
- <sup>21</sup> Горбачев 1988: 120.
- (3) численность аппарата («*...Пойдем на значительное сокращение управленческого аппарата*»<sup>21</sup>);
- (4) оплата труда госслужащих («*Сегодня наше государство недостаточно богато, чтобы платить государственному служащему заработную плату в объемах, сопоставимых с вознаграждением государственных служащих в других странах. Но мы будем стараться этот разрыв постепенно ликвидировать*»<sup>22</sup>);
- <sup>22</sup> Медведев 2003.
- (5) коррупция («*Слабость государственной власти... стала питательной средой коррупции*»<sup>23</sup>);
- <sup>23</sup> Ельцин 1996.
- (6) кадровая работа («*Особенное значение имеет вопрос о смелом и своевременном выдвижении новых, молодых кадров*»<sup>24</sup>);
- <sup>24</sup> Сталин 1939: 11—12.
- (7) эффективность госаппарата («*В нашем государственном аппарате существует еще немало излишних звеньев, параллельно выполняющих одну и ту же работу*»<sup>25</sup>).
- <sup>25</sup> Хрущев 1956: 99.

Наибольшая доля высказываний посвящена эффективности госаппарата (23% от общего объема выборки) и кадровой работе (21%). Несколько меньшую долю составляют высказывания о взаимодействии госслужбы и общества (16%), коррупции (15%) и соотношении государственной службы и политики (12%). А слабее всего в выборке представлены вопросы оплаты труда госслужащих и численности аппарата (по 7%). Это несколько неожиданные результаты, так как на обыденном уровне складывается впечатление, что большинство упоминаний о госслужбе в публичном пространстве посвящено коррупции и численности чиновников.

Хронологическое распределение высказываний показывает, что тематика соотношения госслужбы и политики и взаимодействия государственной службы и общества была наиболее востребована в 1916—1920 гг. (к этому периоду относятся 24 и 15% высказываний данных групп соответственно), а также в 1921—1925 гг. (11 и 13%). Кадровой работе уделялось особое внимание в 1986—1990 гг. (21%), коррупции — в 1996—2000 и 2011—2016 гг. (по 23%). Оплата труда госслужащих чаще обсуждалась в 2001—2005 гг. (24%), численность аппарата — в 1986—1990 гг. (29%), а его эффективность — в 1986—1990 и 2001—2005 гг. (20 и 19%).

Подобное распределение приоритетов указывает на то, что:

- вопросы политической роли бюрократии актуализируются в периоды общественной нестабильности;
- проблемы численности, финансирования и эффективности госаппарата приобретают публичное звучание в контексте разработки законодательства, регулирующего государственную службу;



- кадровая работа входит на авансцену при необходимости радикальной смены состава руководства;
- внимание к коррупции возрастает в периоды экономического спада и кризисных явлений в экономике, в которых общество склонно винить недобросовестных бюрократов.

При соотнесении предложений и критики в тематическом разрезе обнаружилось, что в вопросах взаимодействия госслужбы с обществом, а также связи ее с политикой доля предложений превышает 80%. Сходным образом обстоит дело с кадровой работой, где доля предложений приближается к 80%. В то же время в вопросах оплаты чиновников и численности аппарата эта доля составляет 67 и 62% соответственно, в вопросах эффективности — 56%, а в вопросах коррупции — лишь 49%. Это вовсе не означает, что последние вопросы интересуют политических лидеров меньше, чем первые. Просто если в вопросах повышения открытости госслужбы, ее подотчетности обществу и политическому руководству можно обойтись благими пожеланиями и лозунгами, то вопросы эффективности и борьбы с коррупцией требуют конкретики. В этих случаях политикам проще критиковать сложившуюся практику, нежели предлагать что-то для реального ее изменения.

Любопытные результаты дает анализ вклада конкретных руководителей в освещение различных тем, связанных с государственной службой, и тематического содержания их выступлений. Сталину принадлежит четверть всех высказываний о роли госслужбы в обществе, о ее соотношении с политикой и о кадровой работе; Путину — 40% высказываний о коррупции и треть высказываний об эффективности; Медведеву — треть высказываний по вопросам оплаты чиновников; Горбачеву, Ельцину и Медведеву — по 20% высказываний о численности аппарата.

Николая II волновали общественно-политические аспекты госслужбы; Ленин делал акцент на общественной роли и эффективности бюрократии; Сталин и Хрущев — на кадровой работе; Брежнев и Горбачев — на кадровой работе и эффективности; Путин — на эффективности и коррупции, Медведев — на коррупции (без привязки к эффективности). Что касается Ельцина, то его выступления были сбалансированными по тематике (22% его высказываний посвящены коррупции, по 17% — кадровой работе и эффективности, 15% — оплате чиновников). Прочие руководители чаще всего говорили об эффективности аппарата управления.

Исходя из полученных данных, можно заключить, что тематика выступлений по вопросам госслужбы диктовалась как индивидуальными приоритетами конкретных государственных деятелей, так и политической ситуацией в соответствующий исторический период. Так, для Ленина как создателя нового государства приоритетом было выстраивание коммуникации между социальными институтами, для Сталина как организатора госаппарата — кадровая работа. Повышенное внимание Горбачева к кадровой тематике, по-видимому, объяснялось его попытками выстроить оптимальную для себя аппаратную конструкцию, а объединение в речах Путина вопросов противодействия коррупции

и эффективности управления — стремлением обеспечить новое качество власти. Наконец, для Медведева, «визитной карточкой» которого являются заявления о борьбе с коррупцией, эта борьба стала самостоятельным направлением деятельности.

**Тенденции  
и выводы**

При изучении высказываний руководителей российского государства о бюрократии обращает на себя внимание их параллелизм. Несмотря на кажущееся многообразие, они могут быть сведены к нескольким ключевым темам, по каждой из которых политики разных поколений и взглядов высказывали похожие мысли. В ряде случаев речь идет даже о лексических совпадениях (см. *табл. 1*).

**Таблица 1 Сопоставление высказываний советских и постсоветских руководителей страны о бюрократии**

<p><sup>26</sup> <i>Здесь и далее выделение полужирным шрифтом наше.</i></p> <p><sup>27</sup> Сталин 1923: 222.</p> <p><sup>28</sup> Путин 2005.</p>	<p>«Мы хотим иметь государственный аппарат, как средство обслуживания народных масс<sup>26</sup>, а некоторые люди этого госаппарата хотят превратить его в статью кормления»</p> <p>И.В.Сталин<sup>27</sup></p>	<p>«Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую... касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается... предоставление ими качественных публичных услуг населению»</p> <p>В.В.Путин<sup>28</sup></p>
<p><sup>29</sup> Ленин 1970в (1923): 383.</p> <p><sup>30</sup> Ельцин 1998.</p>	<p>«Наш госаппарат... в наибольшей степени представляет из себя пережиток старого... Он только слегка подкрашен сверху»</p> <p>В.И.Ленин<sup>29</sup></p>	<p>«Многие из прежних принципов построения госаппарата, методов управленческой деятельности сохранились»</p> <p>Б.Н.Ельцин<sup>30</sup></p>
<p><sup>31</sup> Брежнев 1971: 58.</p> <p><sup>32</sup> Путин 2012.</p>	<p>«В большинстве своем работники государственного аппарата — квалифицированные, добросовестные, внимательные люди. Их труд заслуживает высокой оценки и уважения»</p> <p>Л.И.Брежнев<sup>31</sup></p>	<p>«Когда мы все время критикуем чиновничество, все-таки я хочу отметить, что подавляющее большинство... это люди порядочные и ответственные. Это особая ответственность...»</p> <p>В.В.Путин<sup>32</sup></p>
<p><sup>33</sup> Горбачев 1988: 22.</p> <p><sup>34</sup> Путин 2002.</p>	<p>«Проявились попытки министерств и ведомств сохранить диктаторские замашки по отношению к предприятиям»</p> <p>М.С.Горбачев<sup>33</sup></p>	<p>«Подразделения исполнительной власти живут так, будто они продолжают оставаться штабами отраслей централизованного народного хозяйства»</p> <p>В.В.Путин<sup>34</sup></p>
<p><sup>35</sup> Горбачев 1988: 21.</p> <p><sup>36</sup> Путин 2001.</p>	<p>«Темпы перестройки... затормаживаются громоздкостью и недостаточной эффективностью аппарата управления»</p> <p>М.С.Горбачев<sup>35</sup></p>	<p>Система «органов власти... устроена так, что тормозит, а во многих случаях просто останавливает преобразования»</p> <p>В.В.Путин<sup>36</sup></p>

**Таблица 1  
(продолжение)**

<sup>37</sup> Хрущев 1956: 19.	«Нужен <b>небольшой, но высококвалифицированный</b> аппарат министров»	«Государственный аппарат должен быть <b>эффективным, компактным</b> и работающим»
<sup>38</sup> Путин 2002.	Н.С.Хрущев <sup>37</sup>	В.В.Путин <sup>38</sup>
<sup>39</sup> Сталин 1947 (1924): 154.	«Необходимо... <b>сократить и упростить, удешевить</b> и оздоровить наш государственный и кооперативный аппарат... <b>Раздутые штаты и беспримерная</b> прожорливость наших управляющих органов стали притчей во языцех»	«Речь идет... об абсолютно необходимой <b>экономии средств</b> , резком уменьшении расходов за счет „сжатия“ <b>непомерно раздутого бюрократического</b> аппарата как в центре, так и на местах»
<sup>40</sup> Путин 1999.	И.В.Сталин <sup>39</sup>	В.В.Путин <sup>40</sup>
<sup>41</sup> Хрущев 1959: 33.	«Важное значение имеет также вопрос о <b>резерве кадров</b> для выдвижения на руководящую работу»	«Государственной службе... нужна и новая система формирования <b>кадрового резерва</b> »
<sup>42</sup> Медведев 2003.	Н.С.Хрущев <sup>41</sup>	Д.А.Медведев <sup>42</sup>
<sup>43</sup> Сталин 1929.	«Опасность бюрократизма выражается... в том, что он связывает энергию, инициативу и самостоятельность масс, он держит под спудом <b>колоссальные резервы, таящиеся в недрах нашего строя</b> »	« <b>Колоссальные возможности страны блокируются</b> громоздким, неповоротливым, неэффективным государственным аппаратом»
<sup>44</sup> Путин 2002.	И.В.Сталин <sup>43</sup>	В.В.Путин <sup>44</sup>
<sup>45</sup> Горбачев 1988: 92.	«Слаженный, четко работающий и гибкий аппарат управления призван быть <b>эффективным рабочим инструментом перестройки</b> »	«Госаппарат должен стать работающим <b>инструментом реализации экономической политики</b> »
<sup>46</sup> Путин 2002.	М.С.Горбачев <sup>45</sup>	В.В.Путин <sup>46</sup>
<sup>47</sup> Сталин 1934.	«Люди... которые считают, что... законы писаны не для них... Как быть с такими работниками? Их надо без колебаний снимать с руководящих постов, <b>невзирая на их заслуги в прошлом</b> »	«Ни должность, ни высокие связи, ни <b>былые заслуги</b> не могут быть прикрытием для нечистых на руку представителей власти»
<sup>48</sup> Путин 2016.	И.В.Сталин <sup>47</sup>	В.В.Путин <sup>48</sup>
<sup>49</sup> Горбачев 1988: 93.	«Перераспределение функций и полномочий — дело весьма ответственное... Здесь нужны и сильный <b>политический импульс</b> , и четкая правовая основа»	«При всех проявившихся трудностях административная реформа... затянулась... Очевидно, нужен дополнительный <b>политический импульс</b> »
<sup>50</sup> Путин 2003.	М.С.Горбачев <sup>49</sup>	В.В.Путин <sup>50</sup>
<sup>51</sup> Ленин 1970а (1921): 49.	«Задача борьбы с бюрократизмом в нашей программе поставлена, как работа <b>чрезвычайно длительная</b> »	«Реформа госслужбы... <b>процесс перманентный</b> »
<sup>52</sup> Медведев 2003.	В.И.Ленин <sup>51</sup>	Д.А.Медведев <sup>52</sup>

Представленная подборка включает лишь малую часть выявленных нами параллелей. Зачастую близость формулировок наблюдается не только в парах, но и в гораздо большем количестве цитат разных лет.

Слова использовались разные, но эмоции и смысл в них одинаковые. Например: 1) «*нужны не заскорузлые и равнодушные чиновники... а неутомимые и самоотверженные бойцы... ставящие государственные интересы превыше всего*»<sup>53</sup>; 2) «*нужны не бездумные чиновники-службисты... нужны разумно и смело действующие на своем посту инициативные работники*»<sup>54</sup>; 3) «*надо признать, что есть еще и бездушные чиновники*»<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Маленков 1952: 33.

<sup>54</sup> Хрущев 1956: 99.

<sup>55</sup> Брежнев 1971: 76.

Изучение совокупности вошедших в выборку высказываний позволяет говорить о преемственности представлений об основных составляющих реформы государственной службы. Аппарат должен быть обновлен, омоложен, сокращен и поставлен под контроль общества; полномочия чиновников должны быть четко определены, а их работа направлена на позитивные изменения в экономике, оказание услуг населению. Недопустима изоляция госслужбы за бюрократическими барьерами, но так же недопустимо давление со стороны госаппарата на институты гражданского общества.

В целом вектор желаемых трансформаций можно свести к следующей формуле: «*Наше правительство и партия не имеют других интересов и других забот, кроме тех, какие есть у народа*»<sup>56</sup>, или, другими словами: «*Власть существует не для самой себя, а для эффективного управления страной в интересах граждан*»<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Сталин 1935: 345.

<sup>57</sup> Медведев 2008.

Трудно не заметить смысловой близости приведенных цитат. Можно даже подумать, что политические деятели систематически черпают идеи и образы в работах предшественников. Однако это не совсем так — или даже совсем не так.

С одной стороны, в советский период в речах любых руководителей присутствовали ссылки на Ленина. Его труды детально изучались в специальном Институте марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. Правда, нельзя сказать, чтобы усвоение идей создателя советского государства выходило за пределы простого начетничества. Все поколения вождей партии называли себя «верными ленинцами», однако действовали каждый по-своему, руководствуясь требованиями текущего момента.

С другой стороны, начиная с Хрущева, стала складываться традиция публичной критики своего предшественника, сохранившаяся и после смены политического строя. В результате лидеры новой России охотно цитируют русских царей и философов или американских президентов, но игнорируют тех, кто до них стоял во главе страны. Научное изучение работ прежних лидеров нации тоже неразвито: эксперты ссылаются чаще всего на высказывания действующего руководителя.

Одним из следствий подобного положения вещей является короткая историческая память, искаженное представление о недавнем

прошлом. И общество, и элита склонны возлагать ответственность за крушение своих надежд на прежнее руководство. Отсюда — отсутствие систематического сравнения запланированного и достигнутого, без которого невозможно поступательное развитие общества в целом и общественных наук в частности.

Тот факт, что лидеры полярной политической ориентации артикулировали текстуально и содержательно близкие идеи о реформе бюрократии, свидетельствует о том, что наличие сходных проблем заставляет людей с разными взглядами описывать их похожим образом.

Если судить по цитированным высказываниям, на протяжении всего исследуемого периода проблемы государственной службы оставались все теми же. Изменения политической конъюнктуры не приводили к кардинальным изменениям в принципах деятельности бюрократического аппарата. Даже сильные и авторитарные политические лидеры были не в состоянии переломить ситуацию, и им приходилось считаться с ней, что видно хотя бы из следующих высказываний:

— «Часто не нам принадлежит этот аппарат, а мы принадлежим ему»<sup>58</sup>;

<sup>58</sup> Ленин 1922: 441.

— «Организационная работа **решает все**, в том числе и судьбу самой политической линии, — ее выполнение, или ее провал»<sup>59</sup>;

<sup>59</sup> Сталин 1934.

— «Ведомственный сепаратизм представляет собой не меньшую угрозу, чем национальный или религиозный... Сила государства и эффективность власти **напрямую зависят от работы государственного аппарата**, от компетентности и честности самих проводников государственной политики»<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Ельцин 1999.

Политическая власть и административный аппарат взаимосвязаны. Но политическая власть меняется, а административный аппарат остается, поэтому он нередко оказывается влиятельнее нее и действует как самостоятельная сила<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Соловьев 2010; Полтерович 2012.

Что можно противопоставить подобному положению вещей? «Нужно больше доверять гражданскому обществу, некоммерческим организациям. Они часто работают эффективнее, качественнее, с искренней заботой о людях, меньше бюрократизма в их работе»<sup>62</sup>, — с этим рецептом, представленном в одном из посланий Путина Федеральному Собранию, трудно не согласиться. Дело за его реализацией.

<sup>62</sup> Путин 2015.

Существование госслужбы, ориентированной на обслуживание власти, удобно для любой правящей элиты. За это она зачастую готова простить «своей» бюрократии дороговизну, раздутость штатов, коррумпированность и неэффективность. Именно в этом, как нам кажется, и кроется причина того, что политики разных взглядов и эпох похожими словами описывают изъяны госаппарата, но эти верные по сути слова не воплощаются в жизнь, за что каждое следующее поколение руководителей публично (и заслуженно!) обрушивается на своих предшественников — однако не спешит изменить положение дел.

Таким образом, проведенное нами исследование подтверждает гипотезу об относительно слабом влиянии политической конъюнктуры на общий вектор реформирования государственной службы и предлагаемый набор мер. Высказывания политических лидеров о государственной бюрократии свидетельствуют о том, что данная проблема интересует их преимущественно в контексте борьбы за власть: разоблачение пороков госаппарата используется как козырь при критике предыдущей команды руководителей, а обещания сократить, удешевить и приблизить его к народу выступает средством повысить свою популярность в обществе.

В заявлениях лидеров разных политических ориентаций присутствует мысль о необходимости постепенного вытеснения структур бюрократии институтами гражданского общества. Однако практическое осуществление этой идеи наталкивается на «парадокс лояльности»: поскольку бюрократия служит проводником политического курса, в ней нуждается любая власть. Противовесом влиянию бюрократии на политическое руководство может быть лишь влияние избирателей. Поэтому чем слабее демократическое представительство, тем теснее связь политиков и бюрократов, в совокупности составляющих правящий режим.

## Библиография

**Барабашев А.Г.** 2013. *Эволюция государственной службы в России (2000—2010 гг.)*. — М.

**Брежнев Л.И.** 1971. Отчетный доклад Генерального секретаря ЦК КПСС XXIV съезду КПСС // *XXIV съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенографический отчет*. Т. 1. — М.

**Гаман-Голутвина О.В.** 2013. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // *Вестник МГИМО-Университета*. № 4.

**Гельман В.Я.** 2003. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // *Полис*. № 4.

**Горбачев М.С.** 1988. *Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира*. — М.

**Ельцин Б.Н.** 1996. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: Россия, за которую мы в ответе // *Российская газета*. 27.02.

**Ельцин Б.Н.** 1998. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: Общими силами — к подъему России (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // *Российская газета*. 24.02.

**Ельцин Б.Н.** 1999. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию: Россия на рубеже эпох (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // *Российская газета*. 31.03.

**Зайцева Т.В.** (ред.) 2003. *Реформа государственной службы России: История попыток реформирования с 1992 по 2000 г.* — М.

**Комаровский В.С., Морозова Е.Г.** 2001. Государственная служба и политико-административное управление // *Вестник РУДН.* № 3.

**Кудрин А.Л.** 2016. Основные цели Стратегии развития РФ до 2024 г. будут согласованы до конца года // *ТАСС.* 21.09 (<http://tass.ru/ekonomika/3642105>).

**Ленин В.И.** 1969 (1917). Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции // Ленин В.И. *Полное собрание сочинений.* 5-е изд. Т. 33. — М.

**Ленин В.И.** 1970а (1921). Заключительное слово по отчету ЦК X съезду РКП(б) // Ленин В.И. *Полное собрание сочинений.* 5-е изд. Т. 43. — М.

**Ленин В.И.** 1970б (1922). Конспект речи на X Всероссийском Съезде Советов // Ленин В.И. *Полное собрание сочинений.* 5-е изд. Т. 45. — М.

**Ленин В.И.** 1970в (1923) Как нам реорганизовать Рабкрин (Предложение XII съезду партии) // Ленин В.И. *Полное собрание сочинений.* 5-е изд. Т. 45. — М.

**Ленин В.И.** 1970г (1923). Лучше меньше да лучше // Ленин В.И. *Полное собрание сочинений.* 5-е изд. Т. 45. — М.

**Маленков Г.М.** 1952. Отчетный доклад Центрального Комитета ВКП(б) XIX съезду партии // *Правда.* 05.10.

**Медведев Д.А.** 2003. *Интернет-конференция первого заместителя руководителя Администрации Президента России: Стенограмма.* 26.03 (<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21951>).

**Медведев Д.А.** 2008. Выступление на II Всероссийском Гражданском форуме: Диалог власти и граждан // *Российская газета.* 23.01.

**Полтерович В.М.** 2012. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // *Montenegrin Journal of Economics.* Vol. 8. № 2.

**Путин В.В.** 1999. Россия на рубеже тысячелетий // *Независимая газета.* 30.12.

**Путин В.В.** 2001. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета.* 4.04.

**Путин В.В.** 2002. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета.* 19.04.

**Путин В.В.** 2003. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета.* 17.05.

**Путин В.В.** 2005. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета.* 26.04.

**Путин В.В.** 2012. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета.* 13.12.

**Путин В.В.** 2015. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // *Российская газета.* 04.12.

**Путин В.В.** 2016. *Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации* (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>).

**Сморгунов Л.В.** 2007. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Сморгун Л.В. (ред.) *Проблемы современного государственного управления в России*. — М.

**Соловьев А.И.** 2010. Институты власти и управления в стратегии российской модернизации: проблемы и перспективы // *Вестник Московского университета*. № 3.

**Сталин И.В.** 1923. Организационный отчет Центрального Комитета РКП(б) XII съезду РКП(б) 17 апреля 1923 г. // *Двенадцатый съезд Российской коммунистической партии (большевиков): Стенографический отчет*. — М. ([https://www.marxists.org/russkij/stalin/t5/xii\\_congress.htm](https://www.marxists.org/russkij/stalin/t5/xii_congress.htm)).

**Сталин И.В.** 1929. Соревнование и трудовой подъем масс: Предисловие к книжке Е.Микулиной «Соревнование масс» // *Правда*. 22.05.

**Сталин И.В.** 1934. Отчетный доклад XVII съезду партии о работе ЦК ВКП(б) // *Правда*. 28.01.

**Сталин И.В.** 1939. *Отчетный доклад о работе ЦК ВКП(б) XVIII съезду ВКП(б): Стенографический отчет*. Т. 1. — М.

**Сталин И.В.** 1947 (1924). Об основах ленинизма: Лекции, читанные в Свердловском университете // Сталин И.В. *Сочинения*. Т. 6. — М.

**Сталин И.В.** 1997 (1935). Из выступления на приеме участников первомайского парада // Сталин И.В. *Сочинения*. Т. 14. — М.

**Указ Президента РФ от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016—2018 годы»** (<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71363052/>).

**Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»** ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/)).

**Хрущев Н.С.** 1956. Отчетный доклад Первого секретаря ЦК КПСС XX съезду КПСС // *XX съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенографический отчет*. Т. 1. — М.

**Хрущев Н.С.** 1959. Отчетный доклад Первого секретаря ЦК КПСС XXI съезду КПСС // *XXI съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенографический отчет*. Т. 1. — М.

**Хрущев Н.С.** 1961. Отчетный доклад Первого секретаря ЦК КПСС XXII съезду КПСС // *XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза: Стенографический отчет*. Т. 1. — М.

**Шабров О.Ф.** 2005. Реформа государственной службы: открытость или эффективность? // *Социология власти*. № 6.

**Crozier M.** 1963. *Le Phénomène bureaucratique*. — P.

**Denhardt J.V., Denhardt R.B.** 2015. The New Public Service Revisited // *Public Administration Review*. Vol. 75. № 5.

**Parsons T.** 1969. *Politics and Social Structure*. — N.Y.

**Pollitt C.** 2009. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget? // *Public Administration*. Vol. 87. № 2.

**Sager F., Rosser C.** 2009. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // *Public Administration Review*. Vol. 69. № 6.



## References

- Barabashev** A.G. 2013. *Evoluciya gosudarstvennoj sluzhby v Rossii (2000—2010 gg.)*. — M.
- Brezhnev** L.I. 1971. Otchetnyj doklad General'nogo sekretarya CK KPSS XXIV s''ezdu KPSS // *XXIV s''ezd Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuza: Stenograficheskij otchet*. T. 1. — M.
- Crozier** M. 1963. *Le Phénomène bureaucratique*. — P.
- Denhardt** J.V., Denhardt R.B. 2015. The New Public Service Revisited // *Public Administration Review*. Vol. 75. № 5.
- Federal'nyj zakon** ot 27.05.2003 № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» ([http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/)).
- Gaman-Golutvina** O.V. 2013. Mirovoj opyt reformirovaniya sistem gosudarstvennogo upravleniya // *Vestnik MGIMO-Universiteta*. № 4.
- Gel'man** V.Ya. 2003. Institucional'noe stroitel'stvo i neformal'nye instituty v sovremennoj rossijskoj politike // *Polis*. № 4.
- Gorbachev** M.S. 1988. *Perestrojka i novoe myshlenie dlya nashej strany i dlya vsego mira*. — M.
- Khrushchev** N.S. 1956. Otchetnyj doklad Pervogo sekretarya CK KPSS XX s''ezdu KPSS // *XX s''ezd Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuza: Stenograficheskij otchet*. T. 1. — M.
- Khrushchev** N.S. 1959. Otchetnyj doklad Pervogo sekretarya CK KPSS XXI s''ezdu KPSS // *XXI s''ezd Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuza: Stenograficheskij otchet*. T. 1. — M.
- Khrushchev** N.S. 1961. Otchetnyj doklad Pervogo sekretarya CK KPSS XXII s''ezdu KPSS // *XXII s''ezd Kommunisticheskoy partii Sovetskogo Soyuza: Stenograficheskij otchet*. T. 1. — M.
- Komarovsky** V.S., Morozova E.G. 2001. Gosudarstvennaya sluzhba i politiko-administrativnoe upravlenie // *Vestnik RUDN*. № 3.
- Kudrin** A.L. 2016. Osnovnye celi Strategii razvitiya RF do 2024 g. budut soglasovany do konca goda // *TASS*. 21.09 (<http://tass.ru/ekonomika/3642105>).
- Lenin** V.I. 1969 (1917). Gosudarstvo i revolyuciya: Uchenie marksizma o gosudarstve i zadachi proletariata v revolyucii // *Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij*. 5-e izd. T. 33. — M.
- Lenin** V.I. 1970a (1921). Zaklyuchitel'noye slovo po otchetu TSK KH s''yezdu RKP(b) // *Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij*. 5-e izd. T. 43. — M.
- Lenin** V.I. 1970b (1922). Konspekt rechi na X Vserossijskom S''ezde Sovetov // *Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij*. 5-e izd. T. 45. — M.
- Lenin** V.I. 1970v (1923). Kak nam reorganizovat' Rabkrin (Predlozhenie XII s''ezdu partii) // *Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij*. 5-e izd. T. 45. — M.
- Lenin** V.I. 1970g (1923). Luchshe men'she da luchshe // *Lenin V.I. Polnoe sobranie sochinenij*. 5-e izd. T. 45. — M.
- Malenkov** G.M. 1952. Otchetnyj doklad Central'nogo Komiteta VKP(b) XIX s''ezdu partii // *Pravda*. 05.10.
- Medvedev** D.A. 2003. *Internet-konferenciya pervogo zamestitelya rukovoditelya Administracii Prezidenta Rossii: Stenogramma*. 26.03 (<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21951>).

- Medvedev** D.A. 2008. Vystuplenie na II Vserossijskom Grazhdanskom forume: Dialog vlasti i grazhdan // *Rossijskaya gazeta*. 23.01.
- Parsons** T. 1969. *Politics and Social Structure*. — N.Y.
- Pollitt** C. 2009. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget? // *Public Administration*. Vol. 87. № 2.
- Polterovich** V.M. 2012. Proektirovanie reform: kak iskat' promezhutochnye instituty // *Montenegrin Journal of Economics*. Vol. 8. № 2.
- Putin** V.V. 1999. Rossiya na rubezhe tysyacheletiy // *Nezavisimaya gazeta*. 30.12.
- Putin** V.V. 2001. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 4.04.
- Putin** V.V. 2002. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 19.04.
- Putin** V.V. 2003. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 17.05.
- Putin** V.V. 2005. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 26.04.
- Putin** V.V. 2012. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 13.12.
- Putin** V.V. 2015. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii // *Rossijskaya gazeta*. 04.12.
- Putin** V.V. 2016. *Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoy Federacii* (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>).
- Sager** F., Rosser C. 2009. Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy // *Public Administration Review*. Vol. 69. № 6.
- Shabrov** O.F. 2005. Reforma gosudarstvennoj sluzhby: otkrytost' ili ehffektivnost'? // *Sociologiya vlasti*. № 6.
- Smorgunov** L.V. 2007. Administrativnaya reforma v Rossii: avtonomiya gosudarstva i ego sposobnost' k upravleniyu // Smorgunov L.V. (ed.) *Problemy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii*. — M.
- Solov'ev** A.I. 2010. Instituty vlasti i upravleniya v strategii rossijskoj modernizacii: problemy i perspektivy // *Vestnik Moskovskogo universiteta*. № 3.
- Stalin** I.V. 1923. Organizacionnyj otchet Central'nogo Komiteta RKP(b) XII s'ezdu RKP(b) 17 aprelya 1923 g. // *Dvenadcanyj s'ezd Rossijskoj kommunisticheskoj partii (bol'shevikov): Stenograficheskij otchet*. — M. ([https://www.marxists.org/russkij/stalin/t5/xii\\_congress.htm](https://www.marxists.org/russkij/stalin/t5/xii_congress.htm)).
- Stalin** I.V. 1929. Sorevnovanie i trudovoj pod'em mass: Predislovie k knizhke E.Mikulinoj «Sorevnovanie mass» // *Pravda*. 22.05.
- Stalin** I.V. 1934. Otchetnyj doklad XVII s'ezdu partii o rabote CK VKP(b) // *Pravda*. 28.01.
- Stalin** I.V. 1939. *Otchetnyj doklad o rabote CK VKP(b) XVIII s'ezdu VKP(b): Stenograficheskij otchet*. T. 1. — M.
- Stalin** I.V. 1947 (1924). Ob osnovah leninizma: Lekcii, chitannye v Sverdlovskom universitete // Stalin I.V. *Sochineniya*. T. 6. — M.
- Stalin** I.V. 1997 (1935). Iz vystupleniya na prieme uchastnikov pervomajskogo parada. 04.05 // Stalin I.V. *Sochineniya*. T. 14. — M.

**Ukaz Prezidenta RF ot 11.08.2016 № 403** «Ob osnovnyh napravleniyah razvitiya gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby Rossijskoj Federacii na 2016—2018 gody» (<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71363052/>).

**Yeltsin B.N.** 1996. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu: Rossiya, za kotoruju my v otvete // *Rossijskaya gazeta*. 27.02.

**Yeltsin B.N.** 1998. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu: Obshchimi silami — k pod'emu Rossiyi (O polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah politiki Rossijskoj Federacii) // *Rossijskaya gazeta*.

**Yeltsin B.N.** 1999. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu: Rossiya na rubezhe ehpor (O polozhenii v strane i osnovnyh napravleniyah politiki Rossijskoj Federacii) // *Rossijskaya gazeta*. 31.03.

**Zajceva T.V.** (ed.) 2003. *Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii: Istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g.* — M.