

УДК 32.01
ББК 66.01
Г 48

Гимпельсон В.Е.

Г 48 Численность и состав российской бюрократии: между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества: Препринт WP3/2002/05. — М.: ГУ-ВШЭ, 2002. — 40 с.

Данная работа посвящена анализу социально-демографического состава работников исполнительной власти в России в 1990-е гг. Данные статистических обследований государственных и муниципальных служащих дают возможность приблизительно оценить размеры и динамику численности российской бюрократии, занятой в исполнительной власти, и проанализировать ее основные социально-демографические характеристики.

УДК 32.01
ББК 66.01

© В.Е. Гимпельсон, 2002
© ГУ-ВШЭ, 2002

Данная работа посвящена анализу социально-демографического состава работников исполнительной власти в России в 1990-е гг. Данные статистических обследований государственных и муниципальных служащих дадут возможность приблизительно оценить размеры и динамику численности российской бюрократии, занятой в исполнительной власти, и проанализировать ее основные социально-демографические характеристики.

Численность бюрократии в 1990-е гг. увеличивалась в основном в субъектах федерации, тогда как на федеральном уровне она даже несколько уменьшилась. Ее состав отличается сильно выраженной гендерной и возрастной асимметрией. В силу своего возраста многие работники имеют образование, полученное еще в доперестроечное время и, по-видимому, плохо приспособленное к меняющимся функциям современной государственной и муниципальной службы.

Темп обновления состава чиновников в России оказался очень незначительным, хотя для стабильного общества, он, по-видимому, был бы нормальным. Данные свидетельствуют о том, что основной оборот кадров происходит на низших должностях, при неизменном составе на “старших этажах”. В итоге молодежь не имеет стимулов долго задерживаться на государственной службе, оставляя чиновников старших возрастов без видимой конкуренции снизу и извне.*

Введение

Президент В. Путин провозгласил одним из своих приоритетов укрепление государственных институтов, недостроенных в 1990-е гг. или разрушенных на начальном этапе реформ. Это в значительной степени совпало с явными или неявными ожиданиями большей части россиян. На смену лозунгу “меньше государства!” пришел лозунг “сильного государства”. Однако, под “сильным государством” для России одни понимают жесткую руку авторитарного правителя, другие надеются на торжество демократических институтов, эффективно и безусловно обеспечивающих “enforcement” принятых законов и заключенных контрактов. Экономический рост и политическая стабилизация в

* Работа выполнена в рамках проекта “Молодые специалисты на российской государственной и муниципальной службе”. Руководители проекта — В. Магун (Институт социологии РАН) и Р.Дж. Брим (Университет Торонто), проект поддержан совместным фондом Университета Калгари — Фонда Горбачева.

Автор выражает искреннюю благодарность В. Магуну, без постоянных напоминаний которого эта статья вряд ли была бы написана. Его фокусированные и детальные комментарии, безусловно, способствовали прояснению проблемы и формулированию аргументов. Автор также признателен Т. Горбачевой, Р. Капелюшникову, Л. Косалсу и Г. Монусовой, которые сделали многочисленные полезные замечания. Все ошибки остаются, естественно, на совести автора.

1999—2001 гг. усилили спрос на сильное государство именно в демократическом его понимании и создали определенные предпосылки для его формирования.

Сможет ли государство играть важную и позитивную роль в формировании рыночной экономики и консолидации демократии, будет не в последнюю очередь зависеть от “свойств” самого государства. Качество государства во многом (но не во всем) определяется качеством аппарата государственного управления, мотивацией, квалификацией и ответственностью его работников, т.е. характеристиками тех, кому государство доверяет действовать от своего имени и в чьи руки вверяет бюджетные ресурсы. Не случайно во всех наиболее развитых странах общество предъявляет крайне высокие профессиональные и моральные требования к своим государственным служащим. Эта служба, хотя и уступает по оплате частному сектору, но более стабильна и защищена, а также имеет высокую социальную оценку и престиж в глазах населения.

Качество (компетенция, квалификация, мотивация) государственного аппарата во многом определяет институциональный потенциал (*institutional capacity*) государства. Его продукцией должны быть коллективные блага, такие, как общие правила игры и их безусловный *enforcement*. Если либерализация и макроэкономическая стабилизация (относящиеся к категории так называемых “*enabling reforms*”) незначительно зависят от “качества” государства, то ход и результат структурных (институциональных) реформ напрямую зависят от способности государства вырабатывать и реализовывать соответствующую политику. Самые лучшие начинания будут похоронены, если их реализация будет доверена некомпетентным, коррумпированным или незаинтересованным в реформах чиновникам. Именно эффективность государственного аппарата в значительной мере предопределила превращение стран Восточной Азии в экономических “тигров”¹. И, наоборот, существует много примеров стран, где экономическое прозябание и отсталость стали итогом ничем не ограни-

¹ См., например: Evans P. *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change // The Politics of Economic Adjustment / Ed. by S.Haggard and R.Kaufman. Princeton, 1992; Wade R. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton, 1990.*

ченного “хищничества” государственных чиновников (например, Заир при президенте Мобуту). Межстрановые сопоставительные исследования убедительно свидетельствуют о том, что качество бюрократии, понимаемое как приближение к веберовскому идеальному типу государственного чиновника, является значимым фактором экономического роста². По-видимому, подобные соображения двигали и инициаторами готовящейся сегодня в России реформы государственной службы.

Еще одна важная функция бюрократии — символическая. Как справедливо напоминает Яцек Коханович, “подобно флагу, национальному гимну, военной униформе или президентской резиденции, она является символом, через который государство — и вся нация — воспринимаются. Граждане, которые должны общаться с неэффективными или коррумпированными чиновниками, не будут уважать государство, и тогда связи, соединяющие общество воедино, ослабнут”³.

Хотя и в общественном мнении, и в средствах массовой информации, и в научной литературе последнего десятилетия чиновничество часто представляется главным “антигероем” нашего времени и причиной большинства бед, выпавших на долю России, серьезных научных исследований современной российской бюрократии, ее структуры, динамики, механизмов функционирования по-прежнему практически нет. В итоге даже базовые вопросы “сколько у нас чиновников?” или “где и на каких должностях они сосредоточены?” остаются без вразумительного ответа. Вместо статистических фактов часто используются домыслы и личные ощущения. В данной статье автор предпринимает попытку анализа численности и состава современной российской бюрократии на основе общедоступной государственной статистики. К сожалению, отсутствие подробной и надежной статистики заработной платы государственных и муниципальных служащих не позволяет дополнить картину занятости соответствующую

² Evans P., Rauch J. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth // *American Sociological Review*. 1999. Vol. 64. No. 5; Rauch J., Evans P. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries // *Journal of Public Economics*. 2000. Vol. 75. P. 49—71.

³ Kochanowicz J. Reforming Weak States and Deficient Bureaucracies // *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*. Washington DC: ODC, 1994. P. 202.

щей картиной вознаграждения. Поэтому вопросы оплаты труда чиновников, безусловно, очень важные для характеристики современной российской бюрократии, остаются за рамками данной работы.

В своем анализе государственных служащих в России я опираюсь на веберовские представления о бюрократии, развитые им, в частности, в “Economy and Society”⁴. Идеальная бюрократия, по Веберу, рациональна, аполитична и высококвалифицирована. Это обеспечивается целым рядом факторов и специальных процедур. Среди них: рекрутирование на основе открытых конкурсов, внутреннее продвижение по иерархической лестнице на основании меритократических критериев, деполитизация карьеры и функциональных обязанностей (служение закону, а не партиям или идеологии), профессионализация деятельности (образование и ориентация на приобретение длительного опыта на государственной службе), конкурентоспособное вознаграждение. Все эти процедуры и правила нацелены на то, чтобы бюрократия идентифицировала себя с государством, а не с конкретными идеологиями, политиками или лоббистскими группами.

Определения и данные

В данной статье мы будем рассматривать понятия “бюрократия” и “государственные служащие” как синонимы для обозначения тех, кто занят на государственной службе. “Государственная служба — вид трудовой деятельности, заключающийся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими должности в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд”⁵.

В России формальное определение государственной службы дано в Федеральном законе “Об основах государственной службы Российской Федерации”, который был принят в июле 1995 г. Согласно ст. 2, это “профессиональная деятельность по обеспече-

⁴ Weber M. Economy and Society [1914—1911] / Ed. by G. Roth and C. Wittich. N.Y.: Bedminster, 1968.

⁵ Государственная служба / Отв. ред. А.В.Оболонский. М.: Дело, 2000. С. 10.

нию исполнения полномочий государственных органов”. В декабре 1997 г. был также принят соответствующий закон о муниципальной службе.

Все должности государственной службы делятся по ветвям власти (законодательная, исполнительная, судебная и прочая), уровням управления (федеральный, региональный, муниципальный), категориям (“Б” и “В”, есть также государственные должности категории “А”, занятие которых не является формой государственной службы) и группам должностей внутри категорий (от высших до младших)⁶. Законы определяют формальные требования к занимающим должности государственной и муниципальной службы, особенности трудовых отношений, а также порядок прохождения службы.

Государственные должности категории “А” устанавливаются Конституцией и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Их занимают министры, депутаты, председатели палат Федерального Собрания, руководители исполнительной и законодательной власти субъектов федерации. Их помощники находятся на должностях категории “Б”. И, наконец, “должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий, — государственные должности категории “В”⁷. Работники, занимающие именно эти должности, — совместно с основной массой муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления, — и составляют ядро российского чиновничества⁸.

В органах государственного и муниципального управления работают не только лица, наделенные соответствующим статусом (т.е. собственно государственные или муниципальные служа-

⁶ О том, какие конкретно должности относятся к разным группам см.: Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г № 33 “О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих”.

⁷ Федеральный закон “Об основах государственной службы Российской Федерации”, ст. 1.

⁸ Например, на федеральном уровне к высшим должностям относится позиция первого заместителя министра, к главным — заместителя министра, к ведущим — должности начальника или заместителя начальника управления, к старшим — должности начальника отдела, советника, консультанта, главного специалиста. Наконец, к младшим должностям относятся ведущие специалисты и те служащие, которые находятся ниже их в служебной иерархии.

шие), но и многочисленный вспомогательный технический персонал (секретари, водители, операторы множительной техники, работники, обслуживающие здания и оборудование, и т.п.). Функционально и статусно они не являются чиновниками, однако в статистике в ряде случаев они могут формально объединяться с государственными служащими в одну группу как занятые в органах государственной власти и управления.

Еще одна особенность всех государственных и муниципальных служащих состоит в том, что их деятельность финансируется из бюджета (федерального, регионального или местного — в зависимости от подчиненности чиновников). Конечно, при многих государственных структурах создаются частные или получастные аффилированные компании, в которые первые частично передают свои функции. При этом выполнение этих функций финансируется за счет клиентов. Примеров тому много и назовем лишь некоторые: например, частное посредничество в выдаче заграничных паспортов, в таможенной сфере, в сертификации и получении различных лицензий. В данном случае мы имеем дело не с государственной бюрократией, а с разновидностью “захвата” или приватизации публичных функций частными компаниями, аффилированными с государственными органами. Такой симбиоз зачастую прямо подпитывает коррупцию и рентоориентированное поведение.

Для подробного описания многоярусного и многосекционного “здания” российской бюрократии одной статьи явно недостаточно. Задача данной статьи — дать общую картину численности и состава российских чиновников, а затем сосредоточиться на наиболее массовой их группе — на государственных и муниципальных служащих категории “В”, работающих в исполнительной власти в центре, регионах и местном самоуправлении.

Основные данные о собственно государственных и муниципальных служащих, используемые в данной работе, получены в Госкомстате России. Они собираются в ходе ежегодного единовременного сплошного обследования (формы 1-ГС и соответственно 1-МС) всех государственных органов Российской Федерации (федеральных, региональных и местных). Из такого обследования исключены аппарат Министерства обороны, МВД, ФСБ и некоторые другие “силовые” органы, обеспечивающие правопорядок и безопасность. Подобные обследования прово-

дятся ежегодно, начиная с 1994 г., и публикуются в специальных статистических бюллетенях Госкомстата России. Самое последнее из них (2000 г.) фиксирует состояние на 1 января 2001 г.⁹

Кроме данных о государственных и муниципальных служащих мы будем обращаться к данным *о всей занятости* в органах государственного и муниципального управления. Такие данные регулярно собираются с помощью формы П-4 (до 1998 г. форма 1-Т) и используются при разработке баланса трудовых ресурсов. В этом случае они включают также весь технический и вспомогательный персонал, работающий в органах государственной власти и управления. Понятно, что эта серия данных будет показывать более высокие суммарные оценки численности занятых в государственном и муниципальном управлении.

Сколько в России чиновников?

Нелюбовь общества к бюрократии столь сильна, что готова приписать ей все существующие и несуществующие грехи. К сожалению, малоприятный опыт общения с государственными чиновниками есть практически в каждой семье, и воспоминания о нем служат хорошей почвой для постоянной подпитки антибюрократических настроений. В частности, бюрократия представляется не только всемогущей, но и всеобъемлющей. Она кажется многоглавой гидрой, головы которой размножаются с новым ускорением после каждой попытки сокращения их числа.

Представление о том, что постсоветская бюрократия очень многочисленна и раздута сверх необходимости, разделяется не только широкой публикой, но и многими журналистами и исследователями. Те, кто претендует на точность, обычно используют два аргумента в пользу данного утверждения. Во-первых, приводятся ссылки на статистические данные, говорящие о том, что занятых в управлении в конце 1990-х гг. России было почти вдвое больше, чем до начала реформ. Во-вторых, численность российской бюрократии в конце 1990-х гг. сравнивается с чис-

⁹ Статистический бюллетень. 2001. № 4(78) (далее по тексту СБ № 4(78)). Полную версию см.: Состав работников, замещавших государственные и муниципальные должности, по полу, возрасту, стажу работы, уровню образования на 1 января 2001 г. Стат. бюллетень. М.: Госкомстат России, 2001.

ленностью советской. В середине 1980-х гг. общая численность занятых в аппарате управления в СССР колебалась в пределах 2—2,4 млн человек¹⁰. Другими словами, рост, казалось бы, налицо и отрицать его нельзя.

Здесь однако надо учитывать процедуры подсчета соответствующих статистических показателей, изменение правил отнесения тех или иных лиц к категории работников государственного управления, появление у государственного управления новых функций. Вот несколько моментов, на которые надо прежде всего обратить внимание.

Во-первых, любые перекрестные или временные статистические сопоставления предполагают, что сравниваемые показатели сопоставимы. Определение точной численности работников госуправления в советское время является непростой задачей, поскольку соответствующие функции были размыты между разными ведомствами и организациями. К тому же, в дореформенное время многие функции государственного управления выполнялись многочисленным освобожденным партийным и профсоюзным аппаратом (основой бюрократии была партократия), которые могли формально не включаться в органы государственного управления.

Во-вторых, стандартно публикуемые цифры о численности занятых в органах управления в России в 1990-е гг. также нуждаются в пояснениях. Если это цифры, получаемые в рамках составления баланса труда (форма П-4 или 1-Т), то сюда включаются не только собственно управленцы, большинство из которых занимают государственные или муниципальные должности, но и многочисленная армия работников, их обслуживающая (обслуживание зданий, водители, секретари и т.п., а также техперсонал — инженеры, программисты и пр.). Понятно, что такая классификация *преувеличивает* показатели численности собственно тех, кто выполняет функции государственного управления.

В-третьих, внутри бюрократии имели место глубинные структурные изменения, затрагивавшие функциональные основы ее деятельности и обоснованно ведущие к увеличению ее численности. Ушли в прошлое функции централизованного планирования и прямого управления экономикой, но возрастает роль

¹⁰ Труд в СССР. М.: ЦСУ СССР, 1988. С. 30.

ведомств, являющихся регуляторами рынка. Назовем лишь многочисленный персонал казначейства и его региональных отделений, органы по вопросам занятости в составе Министерства труда и социального развития, агенство по банкротствам, Минимумство с его территориальными подразделениями, регуляторы финансовых рынков (ФКЦБ), антимонопольные службы (МАП) и т.п. Особое место здесь занимают налоговая администрация и органы таможенного контроля. Все эти ведомства имеют федеральное подчинение, но имеют свое представительство на всех основных территориальных уровнях. У многих из них именно на региональном и местном уровне сосредоточена основная численность.

В-четвертых, происходит децентрализация и расширение местных функций. Это объективно должно вызывать рост численности занятых в управлении на региональном и местном уровне.

И наконец, в-пятых, создание и функционирование демократической политической системы предполагает значительную занятость в органах, ее обеспечивающих. Отметим в качестве примера развитие судебной системы (суды общей юрисдикции и арбитражные суды, служба судебных приставов), осуществление регулярных и демократических избирательных процедур (функционирование избирательных комиссий), контроль за бюджетными расходами на федеральном и региональном уровнях (счетная палата) и т.п.

Последние три обстоятельства (из перечисленных выше пяти) объясняют определенные *объективные предпосылки к росту численности занятых в государственном управлении и местном самоуправлении* при переходе к рыночной экономике и более демократическому устройству общества. Все это, однако, не исключает и внутренне запрограммированную в любой бюрократии тенденцию к неуклонной экспансии вне связи с объективным расширением функций.

Специально организованное статистическое наблюдение за государственными и муниципальными служащими началось только в 1994 г. Поэтому мы не можем дать сопоставимые цифры за более ранний период. Однако, судя по косвенным данным, относящимся к органам управления и включающим одновременно органы милиции, полная численность занятых здесь сократилась в 1992 г. по сравнению с 1991 г. Это стало закономерным след-

ствием распада СССР и быстрого демонтажа советских государственных институтов (министерств и ведомств). Однако уже в 1993 г. она вновь начала быстро расти, сопровождая создание новых и расширение действующих министерств и федеральных служб.

В течение 1995 г. численность занятых в органах управления выросла примерно на 6% и это был самый значительный годовой прирост за весь период статистического наблюдения за государственными и муниципальными служащими. В целом за 1994—2001 гг. их число в исполнительной власти увеличилось на 15,1%, а общий прирост (по всем ветвям власти) составил 15,8%.

Прирост занятости распределялся неравномерно по разным регионам, а межрегиональная вариация в занятости в государственном управлении увеличивалась. На начало 2000 г. плотность госслужащих в расчете на 1000 человек постоянного населения варьировалась от 4 человек (в Ингушетии) до 58 человек (в Эвенкийском автономном округе) при средней по стране в 8 человек¹¹. Как было показано в одном из исследований, соответствующие региональные показатели позитивно реагировали на смягчение бюджетных ограничений. Доля занятых в государственном и местном управлении в общей занятости в регионе росла, в частности, вследствие “размягчения” бюджетных ограничений через увеличение подушевых трансфертов в региональные бюджеты из федерального бюджета¹². Наоборот, ужесточение бюджетных ограничений тормозило этот рост и даже вызывало сокращение занятости в государственном управлении.

Теперь сосредоточимся только на работниках *исполнительной* власти, т.е. тех, кого обычно и зовут “бюрократами”. Почти 90% всех государственных и муниципальных служащих занято именно в учреждениях исполнительной власти. За 7 лет (1994—2000 гг.) их численность возросла с 894 тыс. человек до 1029,5 тыс., т.е. на 15%. Это означает, что в начале 2001 г. в расчете на 1000 человек населения приходилось 7 человек, занятых в исполнительной власти всех уровней.

¹¹ СБ № 4(78). С. 8.

¹² Gimpelson V., Treisman D. Fiscal Games and Public Employment: A Theory with Evidence from Russia // World Politics. 2002. Vol. 54. No. 2.

Оценивая общий масштаб занятости в этой сфере, мы должны помнить, что в любой бюрократической организации трудятся не только собственно “бюрократы”. Поэтому реальная их численность (с точки зрения выполнения собственно чиновничьих функций) оказывается меньше. В начале 2001 г. персонал по охране и обслуживанию зданий составлял свыше 120 тыс. человек, или 10% всего списочного состава работников государственных и муниципальных органов¹³. Всего же разница между численностью всех работников, занятых в системе исполнительной власти (см. табл. 1 и 2), и численностью тех, кто занимает государственные и муниципальные должности, являясь государственными (или муниципальными) служащими (см. табл. 3), составляет свыше 300 тыс. человек, или почти треть всех занятых в этой сфере¹⁴. Эта цифра включает весь персонал, обслуживающий государственную власть, но не обладающий статусом государственных служащих (секретари, водители, работники, обслуживающие здания и оборудование, и т.п.).

Численность чиновников в центральном аппарате федеральных ведомств (“Федеральные чиновники на федеральном уровне”) за этот период снизилась на 10% (по сравнению с 1994 г.) и составляла менее 40 тыс. человек. Их доля сократилась с 3,8 до 2,9%, доля федеральных чиновников в регионах также уменьшилась (после некоторого всплеска в 1995—1997 гг.).

Подавляющая часть чиновников трудится в регионах. В течение 1994—2000 гг. тенденции изменения численности чиновников в центре и на местах были направлены в противоположные стороны (см. табл. 1 и 2). Суммарная численность чиновников в регионах постоянно увеличивалась. Но если численность федеральных чиновников в регионах выросла на 8%, то численность работников исполнительной власти субъектов федерации и местного самоуправления за этот период возросла более чем на 20% (с 515 до 625 тыс. человек)! Именно за счет региональных и местных чиновников и растет общая численность этой группы.

За описанными выше изменениями в численности и структуре работников исполнительной власти могут скрываться два различных процесса, которые трудно разделить и сепаратно оце-

¹³ СБ № 4(78). С. 8.

¹⁴ $1029,5 - 725,7 = 303,8$ (тыс. человек).

нить. С одной стороны, можно предположить определенное перераспределение регулирующих функций в пользу органов власти субъектов федерации и местного самоуправления (тенденция децентрализации). С другой — нельзя исключать и усиления неоправданной бюрократической экспансии региональных властей на фоне слабых бюджетных ограничений, о чем речь уже шла выше.

Иерархия в исполнительной власти проявляется в категориях и должностях государственной и муниципальной службы. К категории “В” относятся почти 99% всех занимающих должности государственных служащих. Доля “В” в муниципальной службе составляет 91%.

В категории “В”, в свою очередь, основная масса работников занимает должности с младшей по ведущую (табл. 3). Доля высших и главных должностей составляет около 13—15% среди государственных (в федеральном центре и в органах власти субъектов федерации) и муниципальных служащих. Среди работающих в регионах работниках федеральных ведомств доля “бюрократической элиты” на главных и высших должностях, естественно, заметно ниже и не дотягивает даже до 1%.

Общее соотношение государственных служащих, занимающих ведущие, старшие и младшие должности, в целом сложилось как 1:2:1. Хотя в федеральном центре оно ближе к 2:4:1, а в субъектах федерации — к 2:3:2. В итоге наиболее многочисленными старшие должности вместе с ведущими составляют около 75%. Постановление Правительства (№1024 от 5 октября 1995 г.) рекомендовало количественное соотношение между работниками, занимающими ведущие и старшие должности, как 1 к 4¹⁵. На практике, однако, оно складывается как 1 к 2, что означает, по-видимому, определенную функциональную девальвацию ведущих должностей.

На муниципальном уровне соотношение между ведущими, старшими и младшими составляет 1:2:2 и доля занимающих нижние ступени иерархии (младшие должности) превышает 35%. Если среди государственных служащих каждый пятый занимает младшую должность, то среди муниципальных — каждый третий!

¹⁵ Цитируется по: Куликов В. Реформа государственного управления в исполнительной власти / ЭЭГ при Министерстве финансов Российской Федерации. 2001. С. 3. См.: <http://www.eeg.ru/publications/p21.html>.

В этом смысле средний статус на муниципальном уровне ниже, чем на региональном, отражая, по-видимому, как функциональные, так и квалификационные различия.

Завершая обсуждение показателей численности и их динамики, попытаемся сравнить Россию с другими промышленно развитыми странами. Расхождения в определении самого понятия государственной службы существенно затрудняют межстрановые сравнения. К сожалению, нам неизвестны какие-либо сопоставимые данные для детального сравнения сопоставимых по функциям отрядов российских чиновников и бюрократии развитых демократий. Однако межстрановая картина в целом стала более понятной благодаря специальному международному обследованию, проведенного Всемирным банком¹⁶. В его рамках использовались (по крайней мере, так утверждает!) единые для всех критерии и определения.

В табл. 4 приведены данные, показывающие доли занятых в государственном управлении среди всех занятых в населении и России, и некоторых других стран. Из нее следует, что в России эти показатели очень незначительны. Во многих странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) доля занятых в государственном управлении заметно выше, чем в России¹⁷. В богатых странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) эти показатели еще выше. Среди последних наименее “бюрократизированы” относительно бедная Греция с 4,3% и Япония. Даже в странах Латинской Америки и Карибского бассейна эти показатели выше, чем в России: 5,4 и 1,9%¹⁸. Другими словами, межстрановые сравнения не свидетельствуют о том, что доля занятых в государственном управлении в России конца 1990-х гг. была велика. Скорее, наоборот!

¹⁶ Schiavo-Campo S., Tommaso G. de, Mukherjee A. Government Employment and Pay. A Global and Regional Perspective. Washington DC: World Bank, 1997 (Policy Research Working Paper No. 1771); Schiavo-Campo S., Tommaso G. de, Mukherjee A. An International Statistical Survey of Government Employment and Pay (Policy Research Working Paper No.1806). Washington DC: World Bank, 1997.

¹⁷ Правда, в ряде стран Восточной и Центральной Европы показатели близки к российским. Например, в Болгарии они чуть выше, а польские — еще ниже, чем в России. Отсюда следует, что российская ситуация не исключительна для переходных обществ.

¹⁸ Schiavo-Campo et al. An International Statistical Survey of Government Employment and Pay.

Приведем лишь один пример. В России в органах по вопросам занятости (бывшая государственная служба занятости с отделениями по всей стране), которые также частично относятся к государственной службе, в конце 1990-х гг. было занято примерно 25 тыс. человек. В Германии, население которой заметно меньше российского, численность персонала соответствующей службы в 2002 г. составила около 90 тыс. человек, т.е. в три с лишним раза больше¹⁹. Подобных примеров применительно к численности отдельных ведомств можно привести много.

Социодемография государственной и муниципальной бюрократии: пол, возраст, образование, стаж

Данные о социально-демографической структуре государственных и муниципальных чиновников вызывают интерес, поскольку общество хочет как можно больше знать о тех, кто нанят на деньги налогоплательщиков для выполнения сложнейших задач государственного управления и распоряжения бюджетными ресурсами. Демографический портрет государственной службы показывает также ее человеческий потенциал и то, как реализуется зафиксированное в законодательстве равное право доступа к госслужбе. Особый интерес представляют эти данные в контексте задач данного проекта, посвященного молодым кадрам государственных и муниципальных служащих.

Государственные служащие в условиях переходного общества должны обладать качествами, во многом противоположными и даже взаимоисключающими. С одной стороны, работникам министерств и региональных администраций необходим специфический опыт государственного управления, который приходит лишь с годами работы в этой сфере (что согласуется с идеей приоритета внутреннего продвижения в бюрократической системе). Однако такой опыт может, в силу естественных причин, идти с советских времен и сочетаться с устаревшим и сильно идеологизированным образованием, базирующимся на норма-

¹⁹ Scandal over jobs reflects wider deficiencies // Financial Times. 2002. Feb. 15.

тивных представлениях советской эпохи (например, высшие партийные школы). Понятно, что подобное образование абсолютно неадекватно требованиям демократии и рыночной экономики. Относительно современные знания могли быть получены лишь в последние годы, но тогда они вряд ли будут подкреплены соответствующим практическим опытом. Другой аспект той же проблемы заключается в том, что хорошо образованные и квалифицированные работники имеют благоприятные альтернативные возможности занятости в частном секторе, где их трудовой вклад может цениться намного выше. Отсюда постоянный отток наиболее квалифицированной части чиновничества в частный сектор или сразу поиск ею работы, альтернативной государственной службе. Государство в силу финансовых ограничений не в состоянии предложить им работу, конкурентоспособную на рынке труда по уровню оплаты. Низкая оплата, но подкрепленная определенными гарантиями стабильности, может выступать значимым фактором негативного отбора работников, недостаточно конкурентоспособных на рынке труда.

Демографическая структура государственных служащих в исполнительной власти, имеющих категорию “В”, показана в табл. 5.

Пол и возраст: демографический портрет

Структура государственных служащих отличается сильно выраженной гендерной асимметрией: женщины здесь явно преобладают. Однако они сконцентрированы на нижних ступенях административной лестницы, тогда как высшие должности заняты преимущественно мужчинами. Среди государственных служащих федерального уровня мужчины составляют 44%, среди муниципальных — лишь 20%. Например, на федеральном уровне 89% высших должностей заняты мужчинами, а 86% младших — женщинами. На уровне субъектов федерации преимущество мужчин на высших должностях также велико — их 72%, тогда как 88% на младших должностях — это женщины.

В последние годы мы уже привыкли к тому, что многие федеральные министры — весьма молодые люди. Сорокалетний министр — если это и не стало нормой, то, во всяком случае, перестало казаться чем-то невозможным. Встречаются высокие

государственные чиновники и в возрасте около 30 лет. Доля молодежи заметно выше в тех министерствах или департаментах, которые были созданы в 1990-гг. для выполнения новых функций в регулировании экономики (управление имуществом, антимонопольная политика, по делам банкротств, вопросы инвестиций и т.п.). В этих случаях возможности использования “старого” персонала были ограничены и широко привлекалась молодежь, только закончившая высшие учебные заведения.

Однако исполнительная власть в целом пока не может похвастаться своей молодостью. Скорее наоборот: чем выше должность, тем старше ее обладатель. При этом значительная часть государственных и муниципальных служащих находится в пенсионном возрасте. Среди федералов на федеральном уровне каждый десятый — 60 лет и старше. Для высших, главных и ведущих должностей эта доля еще выше и достигает 15%. Даже на младших должностях везде есть лица пенсионного возраста, хотя их относительно меньше. Всего же в исполнительной власти на федеральном уровне пенсионеры составляют 9%, на региональном уровне — 2,3%, в субъектах федерации — 5%. Большая часть пенсионеров — это женщины, поскольку они выходят на пенсию раньше.

Молодежь (до 30 лет включительно) в основном концентрируется на младших и старших должностях. Доля молодежи максимальна в федеральных органах власти на региональном уровне — здесь она достигает 28%. Это можно объяснить тем, что их функциональная специфика и кадровый потенциал в значительной мере формировались в последние годы и спрос на новых работников не мог замещаться лишь использованием тех, кто уже прежде работал в органах государственного управления. Однако и здесь молодежь концентрируется в самом низу иерархической лестницы, на младших и старших должностях. На федеральном уровне молодежи гораздо меньше (10%) и она также занимает, в основном, младшие должности.

В региональных и местных администрациях доля молодежи также значительно ниже, чем в федеральных органах исполнительной власти в регионах: молодежь в возрасте до 30 лет (включительно) составляет 16% в исполнительных органах субъектов федерации и 14% на муниципальном уровне. Учитывая, что чис-

ленность именно этих органов исполнительной власти росла в эти годы особенно быстро, по-видимому, шел активный набор персонала извне государственного аппарата.

Такое распределение служащих, при котором вся молодежь сконцентрирована в нижней части служебной иерархии, означает образование длинной и недостаточно прозрачной очереди на служебное продвижение. Отсутствие ясной и прогнозируемой перспективы делает бессмысленным пребывание в организации, трудовое вознаграждение в которой сильно зависит от должности и стажа, а следовательно, носит отложенный во времени характер. Однако если нет перспективы карьерного роста, то накопление и трансляция навыков и опыта вряд ли будут иметь место. В этом случае молодой работник будет, наверное, рассматривать государственную службу лишь как станцию временного пребывания для приобретения минимально необходимого социального и человеческого капитала. При первой удобной возможности он ее покинет ради более высокой зарплаты в частном секторе²⁰. Ожидая и прогнозируя такой исход, руководители более высокого уровня перестают “инвестировать” в своих молодых коллег, а молодые люди, чувствуя отсутствие перспектив, с самого начала занимаются выстраиванием связей, которые пригодятся в будущем, и поиском новой — более перспективной — работы. В итоге общая квалификация аппарата не наращивается, а процессы выталкивания молодежи из системы государственного управления ускоряются.

В системе, построенной по принципу “внутреннего рынка труда”, обязательный выход на пенсию в установленном возрасте является необходимым условием сохранения и наращивания человеческого капитала²¹. Не случайно организация государственной службы во многих странах предполагает ранний выход на пенсию. Он стимулируется высокой пенсией и возможностью перехода на высокооплачиваемую работу в частном секторе. Когда этого не происходит, наступает “старение” персонала организации, сопровождаемое “закупоркой” всей системы внутреннего продвижения кадров. Вследствие этого претендующая на про-

²⁰ Зная это, многие наиболее способные и целеустремленные молодые люди сразу предпочитают те альтернативы, которые существуют вне государственной службы.

²¹ Doeringer P., Piore M. *Internal Labor Market*. Lexington Books, 1982.

движение молодежь покидает государственную службу, что вызывает большие финансовые и социальные потери. Происходит своего рода негативный отбор, когда здесь остаются лишь те, кто не видит себе места в конкурентном секторе экономики.

Образование: от советского партийного к современному профессиональному?

Высокая профессиональная квалификация нормативно закреплена в качестве важнейшего атрибута государственной службы. Закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” (ст. 6) считает высшее специальное образование по профилю деятельности необходимым условием занятия государственных должностей всех уровней выше младших. Он допускает “среднее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным” только для младших должностей. Правда, соответствующий закон “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” не содержит прямых указаний на этот счет, оставляя это на усмотрение субъектов федерации. Однако вряд ли отсутствие высшего образования и в этом случае может быть признано нормой.

Те страны, в которых в XX столетии государство сыграло важную и позитивную роль в обеспечении экономической и социальной модернизации, уделяли особое внимание уровню и характеру образовательной подготовки своей бюрократии. Осуществление функций “развивающего” государства требует особого, элитарного образования²². Восточноазиатские “тигры” и Япония — тому наглядный пример.

В целом данные говорят о том, что со снижением места в чиновной иерархии происходит резкое падение и образовательного уровня. Структура чиновников по уровню образования показана в табл. 5.

Первое, что бросается в глаза почти на всех иерархических уровнях — это заметная доля работников, не имеющих высшего образования. В целом в категории “В” каждый третий не имел высшего образования, а около 5% — и среднего профессионального.

²² Evans P. Op. cit.

Если ведущие, главные и высшие должности *в федеральных органах на федеральном уровне* почти все заняты специалистами с высшим образованием, то среди старших обладатели лишь среднего специального образования составляют 20%, и это уже плохо согласуется с законом. Среди младших соотношение еще более смещенное: 37% с высшим против 43% со средним специальным образованием. Отсюда следует, что 20% не имеют и среднего профессионального, что прямо противоречит федеральному закону о государственной службе.

Правда, следует отметить, что среди чиновников федерального уровня есть значительная доля обладателей ученых степеней. На высших должностях каждый третий имеет степень, на главных — каждый пятый, на ведущих — каждый десятый. Однако пользу от этих степеней оценить, к сожалению, с помощью имеющейся статистики невозможно. Мы не знаем ни того, по какой дисциплине эти степени получены, ни истории их получения (использование служебного положения для получения степени не является редким случаем). К тому же профессиональный характер ученой степени (например, по техническим или естественным наукам) может слабо коррелировать с функциональными обязанностями на государственной службе.

Профессиональная недообразованность (по крайней мере, по формальным критериям) в целом характерна и для других уровней исполнительной власти. *В федеральных органах исполнительной власти, действующих в регионах*, каждый третий не имеет высшего образования. Около 3% чиновников на высших и около 15% на ведущих должностях вообще не закончили университет или институт. На старших должностях свыше 30% чиновников не имеют высшего образования. Очень сходная картина *в органах исполнительной власти субъектов федерации*. Формальный дефицит образования еще нагляднее *на муниципальном уровне*. Здесь каждый второй не имеет высшего образования, а около 5% и среднего специального. Более того, на всех уровнях управления есть работники, не имеющие и среднего специального образования.

Если уровень образования является индикатором человеческого капитала, то различия в образовании должны (при системе оплаты труда, поощряющей человеческий капитал работника) отражаться в дифференциации оплаты. Пока же налицо противоположная ситуация: приведенные выше цифры свидетельству-

ют о том, что работники исполнительной власти субъектов федерации проигрывают в уровне образования своим коллегам из федеральных органов власти, работающих в тех же регионах, а их заработная плата в среднем в 1,5 раза выше²³.

Однако уровень имеющегося образования еще не дает полной картины. Имеют значение и профиль базового образования, и его “возраст”, т.е. время, когда оно было получено. Учитывая характер проблем, стоящих перед работниками исполнительной власти, можно предполагать, что именно экономическое, юридическое или образование в области социальных наук являются наиболее адекватными для большинства государственных служащих. Однако и это еще мало о чем говорит. Ведь еще 10—15 лет назад (а именно в это время учились те, кому сегодня 35—40 лет) экономическое образование сводилось к сумме технических приемов в планировании материально-вещественных потоков и имело весьма отдаленное отношение к экономической науке. Мы также не знаем, какова доля высокопоставленных чиновников, которые получили свои дипломы (и ученые степени) в высших партийных школах советского времени. В любом случае значительный возраст и большой стаж работы в органах госуправления означают, что имеющееся образование обременено морально устаревшими теоретическими знаниями и вряд ли удовлетворяет современным требованиям.

Итак, каков профиль этого образования? Чему профессионально обучались нынешние руководители страны, министерств, ведомств и регионов? Сколько среди них экономистов или юристов? Или же преобладают учителя, инженеры или агрономы? Данные табл. 6 свидетельствуют о том, что учителя и агрономы количественно не преобладают, но их доля весьма высока. Это особенно заметно на уровне субъектов федерации и в муниципальной службе. Здесь имеющие гуманитарное и социально-экономическое образование образуют модальные группы, но в то же время инженеры, учителя и агрономы вместе составляют около или больше половины всех работников исполнительной власти в категории “В”. Если предположить, что доля “гуманитариев” (имеющих гуманитарное и социально-экономическое образование) является косвенным индикатором качественного со-

²³ СБ № 4(78). С. 57.

става чиновников (с точки зрения профиля приобретенного образования), то чиновники федеральных органов на региональном уровне безусловно лидируют (среди них 69,4% — “гуманитарии”), затем идут федеральные чиновники в центре (51,1% “гуманитариев”), и далее чиновники субъектов федерации (47,1%) и муниципальной службы (38%). Отметим, что внутри этих групп вариация по группам должностей незначительна, но “гуманитариев” везде несколько больше на ведущих должностях.

В какой-то мере подобная структура специальностей отражает содержание задач, стоящих перед управленцами (например, в части управления образованием или сельским хозяйством), но в значительно большей степени она отражает наличное предложение специальностей высшего образования, сформировавшееся в основном еще в советское время. Напомним, что почти каждый регион имел свои педагогический и политехнический институты, в значительной мере определявшие профессиональную структуру предложения труда специалистами с высшим образованием. Позднее многие из таких институтов стали университетами, освоившими на старой профессиональной базе подготовку экономистов, юристов, социологов для новой России. Однако вопрос о реальном качестве такой подготовки выходит за рамки данной работы.

Стаж на государственной службе: стабильность или мобильность

Уровень мобильности работников представляет собой важную характеристику занятости в любой организации, учреждении, фирме. Мобильность работников является антитезой стабильности и отражает темп обновления человеческого капитала в организации или в том или ином сегменте экономики. Из исследований рынка труда известно, что в России оборот рабочей силы в 1990-е гг. был достаточно высоким²⁴.

²⁴ Гимпельсон В., Горбачева Т., Липпольдт Д. Оборот рабочей силы: оценки, международные сопоставления и влияние на рынок труда // Вопросы экономики. 1997. № 2; Капелюшников Р. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ ВШЭ, 2001.

В стабильных обществах вряд ли можно ожидать высоких значений оборота кадров в системе органов государственного управления. В развитых демократиях подавляющее большинство государственных чиновников не являются политическими назначениями и, как правило, сохраняют свои места независимо от того, какая партия находится у власти. Бюрократические структуры здесь надежно отделены от политических. Чиновники, как правило, должны вести себя аполитично, но обязаны быть компетентными и эффективными. Их знания и опыт, накопленные годами, не обесцениваются при смене правительств, а, наоборот, прирастают. Высокий социальный престиж государственной службы, неплохое вознаграждение за труд и достаточная социальная защищенность мотивируют ее работников высоко ценить свою работу, держаться за нее и не стремиться в частный сектор. Долгосрочные потенциальные выгоды карьеры государственного служащего для многих перевешивают искушения быстрого обогащения в бизнесе. Все это в большей или меньшей степени соответствует веберовским представлениям об идеальном типе бюрократии.

Другая ситуация складывается в условиях перехода от социализма к капитализму. Этот этап связан со значительным обновлением государственного аппарата. Старый аппарат ни функционально, ни профессионально, ни идеологически не годится для реформ. Успех последних во многом зависит не только от компетентности, но и от политической лояльности тех, кто их реализует. Реформаторы в правительстве должны быть уверены, что иницилируемые ими меры не блокируются и не выхолащиваются до неузнаваемости в недрах формально подконтрольного им исполнительного аппарата. Поэтому масштабное обновление аппарата кажется неизбежным и, по-видимому, должно идти по нескольким линиям. С одной стороны, должно происходить не только естественное замещение старых работников, уходящих на пенсию, более молодыми. С другой — меняются структура и функции органов управления, что требует от исполнителей иных навыков и образования. Это предполагает интенсивный приток работников извне государственного аппарата. Одновременно можно ожидать массовой замены чиновников коммунистического призыва людьми, более лояльными новой власти. Такое обновление человеческого капитала государственной (и муници-

пальной) службы, естественно, будет отражаться в показателях движения государственных (и муниципальных) служащих.

Исследования по Восточной Европе подтверждают предположение о том, что темпы и глубина реформ коррелируют с темпами смены правящей элиты²⁵. К сожалению, таких сопоставимых данных, относящихся к государственным и муниципальным служащим, у нас нет. Однако порядок межстрановых различий, касающихся высшей бюрократии, можно проиллюстрировать данными, которые приводят И. Селеньи и К. Гласс²⁶. Они анализируют циркуляцию и воспроизводство различных элит за пятилетний период между 1988 и 1993 гг. в ряде посткоммунистических стран, включая Россию. Часть высшей бюрократии, безусловно, входит в политическую элиту, хотя последняя, конечно, состоит не только из государственных чиновников. В России наблюдалась значительно более высокая преемственность политической элиты, нежели в любой из рассматриваемых восточноевропейских стран. Каждый второй в элите 1988 г. успешно пережил политический шторм начала 1990-х гг. В 1993 г. более двух третей политического класса составляли те, кто входил в него и в 1988 г. (Есть основания предполагать, что в российских регионах стабильность и преемственность местных политических элит окажется еще выше.)

Вернемся собственно к государственным и муниципальным служащим в органах российской исполнительной власти. Имеющиеся данные о стаже их работы на государственной службе позволяют сделать некоторые оценки их мобильности/стабильности на конец 1990-х гг.

Таблица 7 показывает доли работников исполнительной власти, работающих в государственном аппарате в течение определенного периода. Эти показатели относятся не к работе на данном месте или в данной организации (конкретном органе управления), а к государственной службе в целом. Последняя (государственная и муниципальная служба) здесь рассматривается как единое недифференцированное целое, и данные не охватывают “внутриаппаратные” перемещения.

²⁵ Transition Report 1999. L.: EBRD, 1999. P.106.

²⁶ Szelenyi I., Glass C. Winners of the Reforms: The New Economic and Political Elite. 2000 (mimeo).

Все работники сгруппированы нами в 5 стажевых групп. Первая включает вновь нанятых в течение года, предшествующего обследованию (т.е. в течение всего 2000 г.). Это показатель годового притока на государственную службу. Вторая группа охватывает пришедших на госслужбу в период с 1996 по 1999 г., т.е. во время второго срока президентства Б.Н. Ельцина. Третья группа включает работников, нанятых в 1991—1995 гг. Четвертая — это чиновники горбачевского призыва времен перестройки 1986—1990 гг. И наконец, кадровое наследство эпохи Брежнева (пришедшие на государственную службу до 1985 г. включительно) образует пятую группу.

Первое, на что хочется обратить внимание, это в целом достаточно стабильный состав и государственных, и муниципальных служащих органов исполнительной власти.

Среди чиновников *федеральных органов на федеральном уровне* каждый второй (!) трудится еще с брежневских времен! Вместе с работниками горбачевского призыва они составляют почти 60%. Все это люди, отобранные и делегированные на госслужбу коммунистической партией. Наоборот, “свежая” кровь (т.е. пришедшие в последние пять лет) на этом уровне исполнительной власти составляет менее четверти всех работников. Дифференцированный анализ по группам должностей лишь усиливает данный вывод. Среди высших, главных и ведущих (табл. 7) свыше 60% всех чиновников работает с доперестроечной поры. Вместе с теми, кто пришел на госслужбу в 1980-е гг., они составляют почти три четверти всех чиновников федеральных органов на федеральном уровне. Все это означает, что несмотря на все многочисленные реорганизации министерств и ведомств “новые” кадры чаще всего извлекаются из той же многократно перетасованной колоды.

Конечно, темп обновления старших и, особенно, младших заметно выше. Но и здесь 50—40% (на старших и младших должностях соответственно) работают с советских времен. Но все же показатель притока на младшие должности значительно выше соответствующего показателя притока на старшие должности (17% против 7%).

Подобная картина — длительный государственный стаж на должностях выше ведущих и его заметное снижение на старших и младших — характерна для всех уровней исполнительной вла-

сти. Несколько выделяется региональный уровень федеральных органов. Здесь интенсивность найма в последние годы была более вялой, что, по-видимому, объясняется тем, что основной приток работников происходил в первой половине 1990-х гг. Однако и доля “старожилов” также заметно меньше. В итоге средний стаж на этом уровне оказывается все равно ниже, чем на других.

Конечно, исходя из вышеописанных особенностей занятости в органах государственного управления, мы не можем ожидать высокого темпа обновления работников исполнительной власти. Эта сфера слишком специфична, что определяет и ее спрос на труд, и предложение труда для нее. Однако 6—7% притока нового персонала в течение года по сравнению с 18% для российской экономики в целом (такова доля работников со стажем до одного года в российской экономике в целом)²⁷ можно, по-видимому, оценить как одно из свидетельств “застоя” в этой сфере на фоне интенсивного институционального реструктурирования органов государственной власти.

Два дополнительных соображения подтверждают такой вывод. Во-первых, часть мобильности осуществляется за счет переходов внутри госслужбы, т.е. движения между ветвями или уровнями власти, а также перемещения между ведомствами. Во-вторых, поскольку аппарат в эти годы постоянно подвергался реорганизациям, то можно предположить, что его сотрудники неоднократно перетекали из одних структур в другие, не покидая при этом госслужбы. Конечно, на младших и старших должностях уровень “выживания” гораздо ниже.

В то же время следует напомнить о значительных различиях в мобильности между занимающими младшие должности (они, возможно, даже излишне мобильны) и занимающими должности выше старших. В итоге профессиональное ядро государственной службы все же остается стабильным на фоне высокого оборота младших и технических сотрудников. Поскольку аппарат в эти годы постоянно подвергался реорганизациям, то можно предположить, что его сотрудники неоднократно перетекали из од-

²⁷ Конечно, доля работников с коротким стажем лишь в формальном секторе экономики будет значительно меньше, чем 18%. Однако и государственные служащие по группам должностей сильно дифференцированы по этому показателю.

них структур в другие, не покидая при этом госслужбы. Конечно, на младших и старших должностях уровень “выживания” гораздо ниже.

Заключение

Роль бюрократии велика в любом обществе, однако в условиях перехода к демократии и рыночной экономике ее роль особенно возрастает. От “качества” чиновников во многом зависит, какие реформы и когда будут выдвигаться на повестку дня, как они будут реализовываться и как население будет воспринимать результаты. Понятно, что все это прямо влияет на успех реформ и социально-экономические перспективы страны.

“Качество” бюрократии многомерно и его анализ требует разнообразной информации. Данные статистических обследований государственных и муниципальных служащих дают возможность приблизительно оценить размеры и динамику численности российской бюрократии, занятой в исполнительной власти, и проанализировать ее основные социально-демографические характеристики.

Межстрановые сопоставления свидетельствуют о том, что российская бюрократия относительно немногочисленна в сравнении с другими промышленно развитыми странами. Хотя численность чиновников возросла в течение 1990-х гг., но темп ее роста был невелик, учитывая те кардинальные сдвиги, которые происходили в российском обществе, и те новые задачи, которые в связи с этим возникли.

Анализ показывает, что численность бюрократии в 1990-е гг. увеличивалась в основном в субъектах федерации, тогда как на федеральном уровне она даже несколько уменьшилась.

Поскольку аппарат в эти годы постоянно подвергался реорганизациям, то можно предположить, что его сотрудники неоднократно перетекали из одних структур в другие, не покидая при этом госслужбы. Конечно, на младших и старших должностях уровень “выживания” гораздо ниже.

Состав работников исполнительной власти отличается сильно выраженной гендерной и возрастной асимметрией. Хотя женщин на госслужбе значительно больше, чем мужчин, они в основном сосредоточены в нижней части иерархической лестницы.

Ведущие, главные и высшие должности заняты преимущественно мужчинами. Аналогично выглядит и возрастная структура: молодежь в основном находится на младших служебных позициях. В силу своего возраста многие работники имеют образование, полученное еще в доперестроечное время и, по-видимому, плохо приспособленное к меняющимся функциям современной государственной и муниципальной службы.

Информация о структуре государственных и муниципальных служащих по стажу работы в государственных органах позволяет сделать предварительные выводы об их мобильности или стабильности. Темп обновления состава чиновников в России оказался очень незначительным, хотя для стабильного общества такой темп, по-видимому, был бы нормальным. Общество, переживающее системную трансформацию, нуждается в замене значительного числа чиновников старого призыва. Данные свидетельствуют о том, что основной оборот кадров происходит на низших должностях, при неизменном составе на “старших этажах”. В итоге молодежь не имеет стимулов долго задерживаться на государственной службе, оставляя чиновников старших возрастов без видимой конкуренции снизу и извне. Все это не способствует накоплению и обновлению человеческого капитала государственных служащих и негативно влияет на их “качество”.

Таблицы

Таблица 1. Численность работников, занятых в органах государственной власти и органах местного самоуправления в Российской Федерации, тыс. человек

	Всего в органах государственной власти и управления	В органах законодательной власти	В органах исполнительной власти
Всего работников			
1994 г.	1004,3	7,1	894,4
1995 г.	1061,8	8,8	945,1
1996 г.	1093,0	10,5	971,3
1997 г.	1108,9	11,1	984,4
1998 г.	1102,8	11,0	983,9
1999 г.	1133,7	14,5	1006,5
2000 г.	1163,3	15,5	1029,5
2001 г.	1140,6	19,1	983,7
На федеральном уровне			
1994 г.	39,3	3,1	33,8
1995 г.	39,8	3,5	33,8
1996 г.	37,9	3,7	31,2
1997 г.	37,5	3,9	30,4
1998 г.	35,9	3,0	28,9
1999 г.	38,7	3,9	30,9
2000 г.	38,8	4,2	30,3
2001 г.	37,2	3,8	28,8
На региональном уровне			
1994 г.	965,0	4,0	860,6
1995 г.	1022,1	5,3	911,3
1996 г.	1055,1	6,8	940,1
1997 г.	1071,4	7,2	954,0
1998 г.	1066,9	7,9	955,0
1999 г.	1095,0	10,6	976,0
2000 г.	1024,5	11,3	999,2
2001 г.	1103,4	15,3	954,9

Из них		В органах судебной власти и прокуратуры	В других госу- дарственных органах
в федеральных органах	в органах субъектов федерации и местно- го самоуправления		
379,9	514,5	102,7	0,1
416,2	528,9	107,3	0,6
433,0	538,3	110,1	1,2
442,5	541,9	111,5	1,8
409,9	574,0	105,6	2,3
412,8	593,7	110,1	2,6
404,7	624,8	115,2	3,1
377,1	606,6	134,3	3,5
33,8	—	2,2	0,1
33,8	—	2,2	0,2
31,2	—	2,5	0,6
30,4	—	2,5	0,7
28,9	—	3,0	0,9
30,9	—	3,0	1,0
30,3	—	3,2	1,2
28,8	—	3,3	1,3
346,1	514,5	100,4	0,02
382,4	529,0	105,1	0,03
401,8	538,3	107,6	0,6
412,1	542,0	109,0	1,1
381,0	574,0	102,6	1,4
381,9	594,0	107,1	1,6
374,4	624,8	112,0	1,9
348,3	606,6	131,0	2,2

Таблица 2. Динамика численности работников исполнительной власти на федеральном, региональном и местном уровнях

	Всего	Федеральные (всего)	В том числе		Субъекты федерации и местное самоуправление
			федеральные (центр)	федеральные (в субъектах)	
Тысяч человек					
1994 г.	894,4	379,9	33,8	346,1	514,5
1995 г.	945,1	416,2	33,8	382,4	529,0
1996 г.	971,3	433,0	31,2	401,8	538,3
1997 г.	984,4	442,5	30,4	412,1	542,0
1998 г.	983,9	409,9	28,9	381,0	574,0
1999 г.	1006,5	412,8	30,9	381,9	593,4
2000 г.	1029,5	404,7	30,3	374,4	624,8
2001 г.	983,7	377,1	28,8	348,3	606,6
В % к предыдущему году					
1994 г.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1995 г.	105,67	109,56	100,00	110,49	102,82
1996 г.	102,77	104,04	92,31	105,07	101,76
1997 г.	101,35	102,19	97,44	102,56	100,69
1998 г.	99,95	92,63	95,07	92,45	105,90
1999 г.	102,30	100,71	106,92	100,24	103,38
2000 г.	102,29	98,04	98,06	98,04	105,29
2001 г.	95,55	93,18	95,05	93,03	97,09
2000/1994	115,11	106,53	89,65	108,18	121,44
2001/1994	109,98	99,26	85,21	100,64	105,64
%					
1994 г.	100,00	42,48	3,78	38,70	57,52
1995 г.	100,00	44,04	3,58	40,46	55,97
1996 г.	100,00	44,58	3,21	41,37	55,42
1997 г.	100,00	44,95	3,09	41,86	55,06
1998 г.	100,00	41,66	2,94	38,72	58,34
1999 г.	100,00	41,05	3,07	37,98	59,02
2000 г.	100,00	39,31	2,94	36,37	60,69
2001 г.	100,00	38,33	2,93	35,41	61,67

Таблица 3. Численность и распределение государственных служащих исполнительной власти категории “В” по уровням и группам должностей (на начало 2001 г.)

	Федеральные на федеральном уровне	Федеральные на региональном уровне	В субъектах федерации	Всего госслужащих	Муниципальные служащие
“А”	23		984	1007	11232
“Б”	146		4413	4559	14393
“В”	27402	287595	124813	439810	254686
В том числе на должностях:					
высших	941		2965	3906	8287
главных	2747	1869	12856	17472	30318
ведущих	7332	70077	30665	108074	41751
старших	13155	156027	49513	218695	83233
младших	3227	59622	28814	91663	91097
“А”+“Б”+“В”	27571	287595	130210	445376	280311
Доля “В” среди всех, %	99,39	100,00	95,86	98,75	90,86
В том числе на должностях:					
высших	3,43	0,00	2,38	0,89	3,25
главных	10,02	0,65	10,30	3,97	11,90
ведущих	26,76	24,37	24,57	24,57	16,39
старших	48,01	54,25	39,67	49,72	32,68
младших	11,78	20,73	23,09	20,84	35,77

Таблица 4. Занятость в государственном управлении
в 1995 г., % от всех занятых и от населения

Страна	Доля от всей занятости	Доля от всего населения
Россия*	1,8	0,8
Болгария	2,8	1,2
Венгрия	5,9	2,7
Польша	1,3	0,6
Словакия	5,5	2,2
<i>Средняя по ОЭСР</i>	<i>10,0</i>	<i>4,3</i>
Австрия	14,1	5,9
Германия	6,3	3,0
Швеция	16,8	9,4
Великобритания	8,8	3,5
США	7,8	4,4
Япония	4,0	1,9
Греция	4,3	1,5
Франция	12,4	4,9

* Данные по России даны на 2000 г. — общая численность занятых в органах государственной власти и управления (см. табл.1).

Источник: Schiavo-Campo S., Tommaso G. de, Mukherjee A. An International Statistical Survey of Government Employment and Wages / World Bank. Policy Research Working Paper. 1997. No. 1806.

Таблица 5. Распределение государственных служащих исполнительной власти категории “В” по полу, возрасту и образованию на начало 2001 г., %

Служащие категории “В”	Мужчины	Возраст					Имели профессиональное образование	
		до 30 лет	30—39 лет	40—49 лет	50—59 лет	60 лет и старше	высшее	среднее
Федеральные на федеральном уровне	43,6	10,5	11,1	26,2	42,4	9,8	82,6	10,1
= высшие	89,2	1,5	9,7	28,6	48,3	11,9	100,0	—
= главные	78,7	3,1	9,6	27,6	44,7	15,0	99,3	0,3
= ведущие	60,2	4,3	9,9	28,0	44,5	13,3	97,1	2,0
= старшие	31,0	19,8	13,1	24,1	39,3	3,7	81,1	9,3
= младшие	13,9	41,0	14,0	16,9	25,4	2,7	36,9	42,9
Федеральные на региональном уровне	25,4	27,9	24,5	26,7	17,9	3,0	66,7	31,0
= главные	79,0	2,0	8,2	33,5	44,4	11,9	96,8	3,2
= ведущие	31,1	9,2	22,3	35,0	26,5	7,0	85,6	13,8
= старшие	25,9	37,3	26,8	23,8	14,0	1,1	69,2	27,7
= младшие	15,7	48,0	22,3	18,1	10,7	0,9	37,1	60,4

Служащие категории “В”	Мужчины	Возраст					Имели профессиональное образование	
		До 30 лет	30—39 лет	40—49 лет	50—59 лет	60 лет и старше	высшее	среднее
Субъектов Федерации	28,2	15,9	22,5	36,4	22,3	2,9	74,9	22,8
= высшие	71,6	1,6	11,5	41,2	37,5	8,2	96,9	2,9
= главные	55,6	3,0	15,5	41,5	34,0	6,0	93,7	5,8
= ведущие	35,5	7,8	20,3	41,0	27,0	3,9	87,3	11,9
= старшие	23,4	17,1	24,7	35,9	20,4	1,9	78,0	20,4
= младшие	12,0	29,8	25,3	30,0	13,6	1,3	45,4	48,3
Муниципальные	19,5	14,3	24,0	39,6	19,7	2,2	55,1	39,3
= высшие	55,1	1,8	13,5	46,4	33,9	4,4	83,0	15,1
= главные	40,7	3,2	17,5	45,8	29,6	3,9	74,3	23,2
= ведущие	27,1	6,2	21,6	44,4	24,6	3,2	67,9	28,9
= старшие	17,2	15,0	25,6	38,5	18,6	2,3	63,2	33,2
= младшие	7,8	22,2	26,9	35,5	13,8	1,6	32,9	57,1

Источник: данные Госкомстата России.

Таблица 6. Распределение государственных служащих исполнительной власти категории “В” по профилю базового высшего образования на начало 2001 г., %

Служащие категории “В”	Гуманитарные и социально-экономические науки	Естественные науки и математика	Педагогические науки	Технические науки	Сельскохозяйственные науки
Федеральные на федеральном уровне	51,1	4,3	5,1	36,6	2,9
= высшие	50,3	4,8	4,5	37,5	2,9
= главные	50,0	3,8	5,6	37,8	2,8
= ведущие	52,6	4,5	3,9	36,1	2,9
= старшие	50,6	4,3	5,6	36,5	3,0
= младшие	49,2	4,1	7,5	37,1	2,1
Федеральные на региональном уровне	69,4	4,3	3,0	18,8	4,5
= главные	61,0	5,2	2,5	24,0	7,3
= ведущие	75,3	3,1	1,6	14,7	5,3
= старшие	67,8	4,7	3,2	20,7	3,6
= младшие	61,1	5,7	5,9	20,9	6,4
Субъектов федерации	47,1	5,1	12,5	26,3	9,0
= высшие	44,0	3,3	11,3	28,7	12,7
= главные	46,0	4,3	12,8	26,0	10,9
= ведущие	48,6	4,8	11,7	26,5	8,4
= старшие	47,1	5,3	11,9	26,8	8,9
= младшие	46,4	6,1	16,0	24,0	7,5

Служащие категории "В"	Гуманитарные и социально-экономические науки	Естественные науки и математика	Педагогические науки	Технические науки	Сельскохозяйственные науки
Муниципальные	38,0	5,2	19,4	25,2	12,2
= высшие	34,6	3,7	19,5	26,1	16,1
= главные	38,3	4,0	19,7	22,6	15,4
= ведущие	40,9	4,7	18,4	22,5	13,5
= старшие	38,6	6,0	18,8	26,8	9,8
= младшие	34,6	5,6	21,3	26,6	11,9

Источник: данные Госкомстата России; Статистический бюллетень. 2001. № 4(78).

Таблица 7. Распределение государственных служащих исполнительной власти категории "В" по стажу работы в государственных органах на начало 2001 г., %

Служащие категории "В"	Имели стаж работы в государственных органах				
	до 1 года	от 1 до 5 лет	от 5 до 10 лет	от 10 до 15 лет	от 15 лет и выше
Федеральные на федеральном уровне	7,1	16,9	17,1	10,6	48,3
= высшие	8,5	10,0	10,8	10,1	60,6
= главные	5,6	8,1	11,3	10,7	64,3
= ведущие	3,0	9,3	14,9	12,1	60,7
= старшие	7,0	21,4	20,1	10,3	41,2
= младшие	17,1	25,1	16,6	8,6	32,6

Служащие категории “В”	Имели стаж работы в государственных органах				
	до 1 года	от 1 до 5 лет	от 5 до 10 лет	от 10 до 15 лет	от 15 лет и выше
Федеральные на региональном уровне	6,4	22,4	36,1	14,6	20,5
= главные	2,9	8,0	17,1	14,5	57,5
= ведущие	1,3	9,5	34,6	18,9	35,7
= старшие	6,1	25,4	39,0	13,6	15,9
= младшие	13,2	29,9	31,1	12,3	13,5
Субъектов федерации	7,2	22,6	27,0	14,1	29,1
= высшие	2,6	11,1	13,8	15,6	56,9
= главные	3,3	12,9	19,0	16,3	48,5
= ведущие	4,0	17,1	25,6	16,1	37,2
= старшие	7,0	24,2	29,5	13,9	25,4
= младшие	13,2	31,2	29,1	11,1	15,4
Муниципальные	7,6	25,0	28,8	15,3	23,3
= высшие	5,6	16,0	19,1	19,5	39,8
= главные	4,8	17,6	21,8	20,3	35,5
= ведущие	5,0	19,8	26,4	17,7	31,1
= старшие	7,4	25,7	31,8	14,0	21,1
= младшие	10,1	30,2	30,2	13,4	16,1

Препринт WP3/2002/05
Серия WP3
Проблемы рынка труда

Гимпельсон Владимир Ефимович

**Численность и состав российской бюрократии:
между советской номенклатурой и госслужбой гражданского общества**

Зав. редакцией *Е.А. Рязанцева*
Публикуется в авторской редакции
Оформление серии *А.М. Павлов*
Корректор *Е.Е. Андреева*
Компьютерная верстка *О.А. Корытько*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 31.05.2002 г. Формат 60x84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Печать трафаретная. Гарнитура Таймс. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,89.
Усл. печ. л. 2,32. Заказ № 199. Изд. № 225

ГУ ВШЭ. 117312, Москва, ул. Вавилова, 7
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3