

УДК 327.8

АМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ

© 2017 г. **Г.А. Борщевский***

Статья поступила в редакцию 28.03.2017.

Целью статьи является исследование особенностей реформирования государственной бюрократии в США на фоне процессов социально-экономического развития (СЭР) этой страны в условиях политических изменений современности. Тенденции развития проанализированы с привлечением объемных статистических данных. Предложена методика для оценки развития института государственной службы в контексте СЭР. Выявлено, что в период руководства президента Б.Х. Обамы бюрократический аппарат рост более быстрыми темпами по сравнению с ростом экономики. Это указывает на необходимость изменений, которые могут происходить в рамках традиционной административной парадигмы или быть ориентированными на вовлечение общественности в принятие и реализацию государственных решений. Вариантом может стать новая волна приватизации, децентрализации и дерегулирования по аналогии с реформами Р. Рейгана. Программа нового президента Д. Трампа позволяет предположить реализацию скорее второго сценария, хотя это и вызовет сопротивление вашингтонской бюрократии. Опыт трансформации института госслужбы в крупном многонациональном федеративном государстве с многоукладной экономикой, каким являются США, полезен для изучения в контексте происходящих аналогичных реформ в РФ.

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

В статье предполагается дать ответы на несколько вопросов. Характерен ли кризис идей и целей для развития госслужбы ведущих стран, в частности, Соединённых Штатов? Каковы тенденции трансформации госслужбы? Насколько они близки к российским тенденциям? Как политические изменения и глобальная нестабильность воздействуют на состояние бюрократии?

Выбор для изучения США продиктован высоким уровнем их экономического развития, положением в числе мировых лидеров, а также спецификой федерализма, интересной для сопоставления с российской практикой. Американское правительство ведёт многолетнюю борьбу с проблемами бюрократии, похожими на российские. Именно у англосаксонских стран Россия заимствовала

* **БОРЩЕВСКИЙ** Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, 119571 Москва, пр-т Вернадского, 82 (ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru).

ла принципы государственного менеджмента (*new public management*), являвшиеся идейной основой административно-политических реформ последних десятилетий.

Опыт исследования

Государственная служба Соединённых Штатов зародилась в рамках британской колониальной системы. Относительно компактное центральное правительство исторически сочеталось с развитой системой выборных региональных и местных органов.

Первоначально госслужба в США оставалась открытой лишь для представителей высших классов – "наследников и джентльменов". При президенте Э. Джексоне (1829–1837 гг.) развитие партийного строительства привело к оформлению "системы добычи", или политического патроната (*spoils-system*). Доступ к госслужбе расширился, но должности распределялись только между сторонниками партии, победившей на выборах в Конгресс.

В 1871 г. президент У.С. Грант учредил Комиссию государственной службы, первым главой которой стал Д.Б. Итон (ныне – это Кадровая служба США, *Office of Personnel Management*). Изучив опыт британской госслужбы, Итон опубликовал труд, который стал научной основой будущей реформы [Eaton, 1880]. Новая система, известная как "система заслуг" (*merit-system*), введена на федеральном уровне в 1883 г. законом Д.Х. Пендлтона, действовавшим до 1978 г. Система предполагает назначение на должности по конкурсу и независимость карьеры служащих от результата очередных выборов. Известный политик и учёный В. Вильсон обосновал необходимость политически нейтральной и профессиональной бюрократии [Wilson, 1887], но на уровне штатов внедрение системы заслуг растянулось на десятилетия.

При Ф.Д. Рузвельте законом 1939 г. "О социальном страховании" введена система, гарантирующая равную оплату на должностях, требующих одинаковой квалификации, и занятость чиновников до наступления пенсионного возраста при условии прохождения периодической оценки.

К середине 1970-х годов существовавшая система стала подвергаться критике, так как принципы меритократии подменялись в ней произволом Комиссии госслужбы. В 1978 г. президент Дж. Картер подписал закон "О реформе государственной службы", предусматривавший создание Службы высших руководителей (*Senior Executive Service*). Введена система срочных контрактов, в которых уровень оплаты определяется достигнутыми результатами, а не стажем и должностью¹.

В 1980–1990-е годы республиканское правительство Р. Рейгана, а затем демократическая администрация У. Клинтона провели реформы в духе концепции государственного менеджмента. Их вдохновителем был вице-президент А. Гор (1993–2001 гг.). Руководимая им Комиссия (*Reinventing*) подготовила доклад, основной идеей которого было "создание правительства, которое стоит меньше, а работает лучше"². Элементами реформы стали делегирование полномочий на уровень штатов, приватизация, создание негосударственных агентств для оказания публичных услуг [Osborn, Gatbler, 1992].

¹ Civil Service Reform Act (1978). October 13. Publ. 95-454, 92 Stat. 1111.

² Creating a Government that Works better & Costs Less (1993). Accompanying Report of the National Performance Review. Washington, DC: Office of the Vice-President. 45 p.

После реформы систему федерального правительства составляют департаменты (*department*), службы (*office, service, administration*) и агентства (*agency*). Департаменты имеют статус министерств, их возглавляют секретари, входящие в состав Кабинета (правительства) и назначаемые президентом. В число министров входит генеральный прокурор. Службы и агентства исполняют правотворческие и контрольные полномочия, бывают федеральными и независимыми. В федеральных службах и агентствах действует принцип единоначалия; их главы (директора, секретари) назначаются президентом и подчиняются правительству. В свою очередь, руководители (комиссары) независимых агентств назначаются Сенатом с учётом принципа партийности, они не подотчётны правительству и президенту. Руководство осуществляется коллегиально, поэтому они именуются комиссиями, советами, комитетами и консультативными комитетами.

Федеральные органы исполнительной власти имеют свои подразделения в Вашингтоне и на уровне штатов. При этом администрации штатов и графств составляют самостоятельную систему. Кроме того, существуют государственные компании, подчиняющиеся федеральному правительству, но не являющиеся органами власти (например, Администрация долины реки Теннесси – крупная энергетическая корпорация).

Все госслужащие подразделяются на правительственные (руководители, сменяемые избранным президентом), гражданские (профессиональные чиновники) и служащие общественного сектора (все лица, чей труд оплачивается из бюджета федерации или штата). Должности гражданских служащих классифицируются на высших руководителей (*senior executives*), младших руководителей (*administrative*), специалистов (*professionals*), обеспечивающих специалистов (*technical*), делопроизводителей (*clerical*).

В части госслужбы одним из главных направлений реформы была оптимизация численности персонала при росте эффективности затрат. В рамках Системы оценки и оплаты по результатам (*Performance Management and Recognition System*) служащие, которые демонстрировали лучшие результаты, должны были получать надбавку к должностному окладу, а те, кто оказывались внизу рейтинга, получали оплату ниже оклада [Thompson, 2000]. В период руководства Дж. Буша-мл. в 2006 г. была предпринята попытка внедрить во всех федеральных ведомствах систему оплаты, опробованную в Министерстве обороны. Однако эта система оплаты подвергалась критике из-за их непрозрачности, и при президенте Б. Обаме была отменена.

В настоящее время большинство служащих переведены на срочные контракты и лишились пожизненного найма, однако связь эффективности и оплаты остаётся не явной. Даже среди руководителей лишь четверть получают оплату, связанную с результативностью³.

Приоритетом при Дж. Буше-мл. было укрепление силовых ведомств и адаптация отставных военнослужащих на гражданской службе. Б. Обама усилил внимание к антикоррупционному регулированию в том, что касается ограничения перехода бывших госслужащих в коммерческий сектор и использования административного ресурса в избирательных кампаниях. Были усилены контрольные полномочия Министерства юстиции.

³ Merit Principles Survey (2015). Washington, DC: US General Accounting Office, Merit System Protection Board. 78 p.

Проблемы реформы госслужбы США заключаются в степени совместимости рыночных и демократических механизмов, в профессионализме политических назначенцев. Эти вопросы становятся особенно актуальными с избранием в 2016 г. президента Д. Трампа, у которого есть большой опыт управления бизнесом, но он никогда раньше не занимал государственных постов (как и многие члены его команды).

Каждый этап реформ бюрократии сопровождается появлением исследований, направленных на критический анализ опыта [Kellough, Nigro, Brewer, 2010; Cooper, 2011]. Для американской экспертной среды характерна полемика между сторонниками "системы добычи" и "системы заслуг"^{*}. Высокая автономия бюрократии не только в исполнении, но и в выработке политических решений [Ting et al., 2012] побуждает руководство отдельных штатов полностью дерегулировать свою кадровую политику, вернувшись к системе прямых политических назначений чиновников [McGrath, 2013]. В то же время эксперты исследовали связь между характером назначений госслужащих и их эффективностью и сформулировали вывод о том, что чем короче срок мандата политического руководителя, тем менее эффективно он реализует государственные программы [Miller, 2015].

Важен вывод о том, что существование институционализированной гражданской службы заставляет чиновников действовать эффективно в условиях меняющегося политического господства. Преимущество подобной госслужбы для избирателей состоит в том, что они пользуются плодами её работы вне зависимости от того, какая партия побеждает на выборах. Что касается политиков и партий, то в переходе к системе заслуг больше заинтересована партия, имеющая меньше преимуществ от существования патронатной системы. Неуверенность в переизбрании заставляет политиков откладывать сложные реформы. В ситуации существования патронатной системы политики, не уверенные в лояльности чиновничества, могут предпринять реформу по внедрению системы заслуг, а после удачных выборов вернуться к патронатной системе. Политическая борьба так же важна для реформы госслужбы, как и процессы в экономике и численность государственного аппарата [Fernandez et al., 2015].

Эксперты отмечают, что реформы последних лет привели к усилению бюрократизации на федеральном уровне. Около 80% американцев считают, что правительство "бюрократизировано, неэффективно и чрезвычайно раздроблено" [цит. по: Оболонский, 2014: 168]. Кроме того, сохраняются факты дискриминации госслужащих в оплате и должностном росте по полу и расе [Lee et al., 2009]. Несмотря на переход к контрактному принципу назначения, высокая результативность становится основанием для повышения в должности лишь в 3% случаев [Oh, Lewis, 2013]^{**}.

^{*} Система добычи, или политический патронат (*spoils system*) – традиционная для США модель, при которой каждая новая администрация после победы на выборах расставляет своих доверенных лиц на все ключевые государственные посты; система заслуг (*merit system*) более характерна для стран Европы и предполагает конкурсный порядок назначения чиновников, обеспечивающий их профессионализм и относительную автономию при политических изменениях.

^{**} Следует отметить, что исследований на русском языке, посвящённых американской государственной службе, немного. Отчасти это переводные работы [Мэнинг, Парисон, 2003], но имеются также оригинальные исследования, посвящённые американской административной реформе [Василенко, 2007]. Можно назвать также интересное сопоставительное исследование реформ госслужбы в США и Великобритании [Грекова, 2001].

Гипотеза, методология и эмпирическая база исследования

Исходя из того, что предмет деятельности аппарата государственной службы – реализация государственной политики в отраслях (сферах регулирования), оценку тенденций развития госслужбы целесообразно увязывать с процессами в отраслях. Политические изменения определяют содержание отраслевой политики правительства (*programs and policies*) и, соответственно, требования к структуре и численности бюрократии. Связь этих переменных не линейная, но её наличие подтверждается данными наблюдений.

В частности, И. Остром предложил использовать наборы индикаторов для оценки деятельности государственных органов [Ostrom, 1973]. Дж. Бойн, в частности, указывает, что сочетание показателей внутреннего развития госслужбы и внешнего эффекта от её деятельности позволяет осуществлять комплексную оценку эффективности [Boyne, Martin, Walker, 2004]. Реформы госслужбы ряд авторов оценивает исходя из макроэкономических индексов Всемирного банка (*World Bank Governance Indicators*) и индексов социального развития ООН (*UN Human Development Index*) [Van Ryzin, 2011].

США имеют богатый опыт оценки отраслевой политики. Еще в 1913 г. было создано Национальное бюро эффективности ("комиссия Тафта"). Реализация "Нового курса" Ф. Рузвельта привела к росту государственных расходов, для контроля над которыми в 1947 г. при Государственном департаменте создана Служба оценки политики (*Policy Analysis Office*) под руководством Д. Кеннана. Комиссии Дж. Гувера в 1949 и 1955 г. выработали предложения по оценке эффективности госсектора. С 1960-х годов началась разработка количественных показателей эффективности (*evidence-based governance*). Сегодня в США действует система *PART* (*Program Assessment Rating Tool*) для оценки эффективности государственных программ [Gilmour, 2007]. Однако эти оценки не позволяют сопоставить их с практикой других стран; кроме того, они не учитывают развития государственной службы.

Международные организации формируют рейтинги эффективности правительств. Широко известен рейтинг *GRICS* (*Governance Research Indicator Country Snapshot*), который Институт Всемирного банка публикует ежегодно по итогам обследования около 200 стран. Подобные рейтинги приемлемы для международных сравнений, но их недостатком является субъективизм, так как они основаны в большой степени на экспертных оценках.

Автор стремится не только оценить тенденции реформы государственной службы в США, но и выработать методологический подход, позволяющий сопоставить эти тенденции с опытом других стран, в первую очередь, России. Система ограничений исследования продиктована рядом факторов:

- 1) Несопоставимость методик национальных статистических наблюдений требует использовать данные международных обследований.
- 2) Необходимость применять объективные данные обуславливает использование официальной статистики и отказ от экспертных методов.
- 3) Различия в содержании государственной службы разных стран предполагает отказ от прямых сравнений и анализ эффективности бюрократии в отраслях с использованием обобщающих индексов.

Учёт этих ограничений предполагает применять две группы данных.

Первая содержит показатели социально-экономического развития анализируемой страны по отраслям. В качестве источника здесь используются ма-

териалы Всемирного банка, формируемые по единой для всех стран методологии и размещённые в открытом доступе⁴.

Эти данные структурированы по отраслям (здравоохранение, образование и наука, социально-трудовые отношения, торговля, экономическое планирование, финансовый сектор, строительство, государственное управление и безопасность, промышленность и энергетика, транспорт, сельское хозяйство и окружающая среда). Каждая отрасль описывается по значительным количествам показателей (от 260 для экономического планирования до 13 для науки); всего 2029 показателей. Все отрасли мы дополнительно делим на пять укрупнённых групп (социальная сфера; финансовая сфера; безопасность; промышленность; сельское хозяйство).

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

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

$$Ia = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{X_{r,i}}{X_{b,i}} - 1 \right) * 100}{N}, \quad (1)$$

где:

I_a – отраслевой индекс СЭР для отрасли a ,

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

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

N – число учитываемых показателей.

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

Показатели *второй группы* характеризуют развитие госслужбы.

Учитывая различия национальных законодательств, рассматривались работники, являющиеся госслужащими в каждой стране. Для США, как и для России, – это федеральные органы исполнительной власти. Органы законодательной, судебной власти, региональные и местные органы не рассматривались ввиду существующих различий. Были исключены также служащие государственных компаний, корпораций и социальных учреждений. Не учитывались военнослужащие и полицейские.

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

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

Набор показателей ограничен, но позволяет охарактеризовать общее состояние системы госслужбы страны. Значения показателей учитывались на конец календарного года, период анализа соответствовал показателям первой

⁴ Data of Indicators. The World Bank Group Official Website. Available at: <http://data.worldbank.org/indicator> (accessed: 18.11.2016).

группы. Оплата труда учитывалась в национальной валюте. В качестве государственных функций учитывались полномочия органов государственной службы, включая государственные программы, реализуемые ими по поручению правительства (*Programs and Policies*). Данный показатель характеризует объём государственного регулирования и, следовательно, нагрузку на аппарат государственной службы.

Перечень ведомств, в которых предусмотрена государственная служба, определён на основании официального сайта национального правительства. Значения показателей, характеризующих развитие госслужбы, собраны в разрезе ведомств по каждой стране. Количественные характеристики кадров госслужбы получены из национальной статистики; источником данных о функциях (программах) служили официальные сайты ведомств.

Государственные органы распределены по отраслям регулирования. Основанием для отраслевой группировки органов послужила классификация показателей СЭР. Каждый орган отнесен к одной отрасли. Далее рассчитаны значения отраслевого индекса развития госслужбы по формуле (2):

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

где:

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

I – число показателей, характеризующих развитие госслужбы,

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

T – общее число лет, в которые проводится исследование,

N – число ведомств, осуществляющих управление в отрасли a .

Так как оба индекса I_{pa} и I_a выражены в процентах, их значения по каждой отрасли можно отразить на общей шкале координат. Взаимное соотношение индексов позволяет оценить особенности функционирования отраслевых систем государственной службы. Корреляция между значениями индексов указывает на характер их статистической связи. На основании выявленных тенденций сделаны выводы о трансформации института государственной службы на современном этапе, о сходствах и различиях данных процессов в США и России. Это создаёт эмпирическую основу для проектирования реформ бюрократии.

Интерпретация эмпирических данных

Численность государственных служащих в США в 2010 г. составляла 1,6 млн человек, из которых около 6 тыс. – высшие руководители. Основная доля госслужащих – работники независимых агентств, переведённые в ходе реформ на срочные контракты. Кроме того, по подсчётам экспертов, ещё от 5 млн до 10,5 млн служащих, формально занятых в негосударственном секторе, выполняют государственные задания через механизмы аутсорсинга и различные гранты [Shorrock, 2012]. Это так называемая "скрытая рабочая сила". Система госслужбы непрерывно усложняется. Если в 1960 г. в период руководства Д. Эйзенхауэра она имела 17 должностных уровней, в 1992 г. при Дж. Буше-старшем – 33, а в 2000 г. при У. Клинтоне – 51, то в 2009 г. при Б. Обаме – уже 64 [Light, 2010].

В исследовании выявлены и проанализированы данные о 73 федеральных органах исполнительной власти, включая 15 департаментов-министерств,

большинство подведомственных им служб (15) и агентств (5). Рассмотрено также 38 независимых агентств, существующих в форме комиссий, комитетов и советов⁵. На сайте правительства представлены лишь данные департаментов, узнать о службах и агентствах возможно только из их собственных материалов, которые бывают труднодоступны. Следует согласиться с экспертами, указывающими, что подлинные размеры американской бюрократии не могут быть точно измерены [Eremin, D.V. Volf F., Woodard C.A., 2010].

Функции ведомств определяются государственными программами. Эффективность бюджетных расходов измеряется достижением показателей результативности, установленных в программах. Количество программ на федеральном уровне оценивается в 3000 [Miller S.M., 2010]. В ходе обследования ведомственных сайтов федеральных органов исполнительной власти нами выявлены 3316 программ (государственных функций).

Наибольшее число функций (267) имеет Министерство обороны, наименьшее (5) – Комиссия по делам искусств. Министерства выполняют в среднем большее число функций по сравнению с ведомствами иных типов.

Общая численность государственных служащих в анализируемых ведомствах в конце 2015 г. составила 1 308 207 человек. Это говорит о том, что по сравнению с 2010 г. произошло сокращение аппарата на 18%. Четверть всего персонала (341 102 человека) работали в столице, а остальные в регионах. Наибольшая численность гражданских госслужащих отмечена в Министерстве внутренней безопасности (197 240), Пентагоне (152 002), Минюсте (135 055) и Минфине (101 110), т.е. почти половина всей численности американского госаппарата приходится всего на четыре ведомства. Основная численность федеральных гражданских служащих приходится на силовые ведомства и органы, занимающиеся перераспределением ресурсов. Минимальная численность работников в Комиссии по сотрудничеству с Японией (всего четыре штатных чиновника) и Комиссии по делам искусств (10 человек)⁶. Наблюдается совпадение экстремумов по числу функций и служащих среди ведомств.

Среднемесячная оплата в анализируемых ведомствах составляла 3 625 долларов. Для сравнения укажем, что зарплату в 2 тыс. долл. в месяц получает в США неквалифицированный обслуживающий персонал, а работники с высшим образованием (врачи, юристы) получают от 10 тыс. долл. Средняя зарплата по стране находится в пределах 3,5–4 тыс. долл., т.е. федеральные госслужащие в этом отношении не составляют привилегированную группу.

Несмотря на переход к срочным контрактам, большинство чиновников продолжают получать оплату в соответствии с традиционной тарифной сеткой (*General Schedule*), общей для всех ведомств. Конгресс и президент определяют размер оклада для каждой категории госслужащих.

Работники в федеральных ведомствах получают в среднем меньше, а в независимых службах и агентствах – больше. Именно туда перетекают профессиональные кадры, молодежь, а в федеральных органах происходит ухудшение качества бюрократии, средний возраст госслужащих повышается. До по-

⁵ U.S. Cabinet Website. Available at: <https://www.whitehouse.gov/administration/cabinet> (accessed: 18.11.2016).

⁶ Federal Employment Report 2016. US Office of Personnel Management. Available at: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/#url=Reports-Publications> (accessed: 18.11.2016).

ловины руководителей среднего звена и более 90% высших федеральных государственных служащих достигли пенсионного возраста [Light, 2013].

Самые высокие средние зарплаты зафиксированы у гражданского персонала Министерства обороны (14 493 долл.), Национальной разведки и Минфина (около 8 700 долл.). В ряде ведомств (комиссии по делам искусств, по сотрудничеству с Японией) оплата составляла менее 1 000 долл. в месяц.

Обращает внимание совпадение органов с максимальным и минимальным количеством функций, численностью и средней оплатой. В половине случаев ведомства с большим количеством функций имеют более многочисленный штат. Корреляционный анализ показал, что в 73% случаев ведомства, имеющие многочисленный штат в Вашингтоне, имеют обширный территориальный аппарат. В 95% случаев ведомства с высокой оплатой труда в центральном аппарате имеют высокие оклады и на территориальном уровне. Отмечена почти линейная (98%) зависимость среднего уровня оплаты по ведомству от уровня оплаты в территориальном аппарате. Хотя оплата в Вашингтоне в среднем выше, именно оплата на территориальном уровне определяет среднюю планку по всей системе госслужбы.

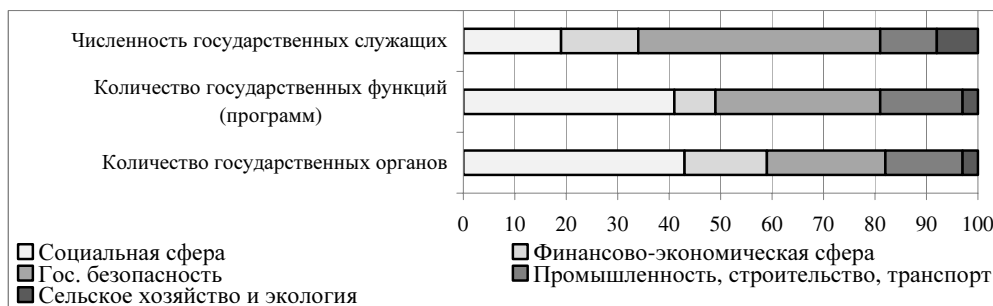
Около 20% госслужащих в США имеют высшее образование, и эта доля увеличивается; она на несколько процентных пунктов выше среднего значения по стране. Средний возраст госслужащих в 2009-2015 гг. составлял 45 лет с тенденцией к повышению, а средний стаж у них – более 15 лет.

В результате распределения государственных органов по отраслям управления выяснено, что 43% из них действуют в социальной сфере. Особенно много (16!) ведомств регулирует социально-трудовые отношения. В сфере обеспечения безопасности действует 23% ведомств, в финансово-экономической сфере – 16%, в отраслях промышленности, строительства и транспорта – 15%, а в сфере сельского хозяйства и экологии всего – 3%.

Ведомства социальной сферы, промышленности и сельского хозяйства выполняют долю функций, равную доле этих ведомств, органы безопасности – большую долю функций, а финансовые органы – меньшую.

По численности госслужащих диспропорции ещё выше: почти половина (47%) служащих заняты в органах, обеспечивающих безопасность (рис. 1)

Рис. 1. Удельные значения показателей развития государственной службы США в разрезе укрупненных отраслей, %



Составлено автором.

По уровню оплаты лидируют финансовые ведомства, где зарплаты на 18% превышают средние по госслужбе. В органах безопасности оплата на 11% выше средней. Ниже всего оплата труда в отраслях промышленности, строительства и транспорта (98% среднего уровня по всем ведомствам).

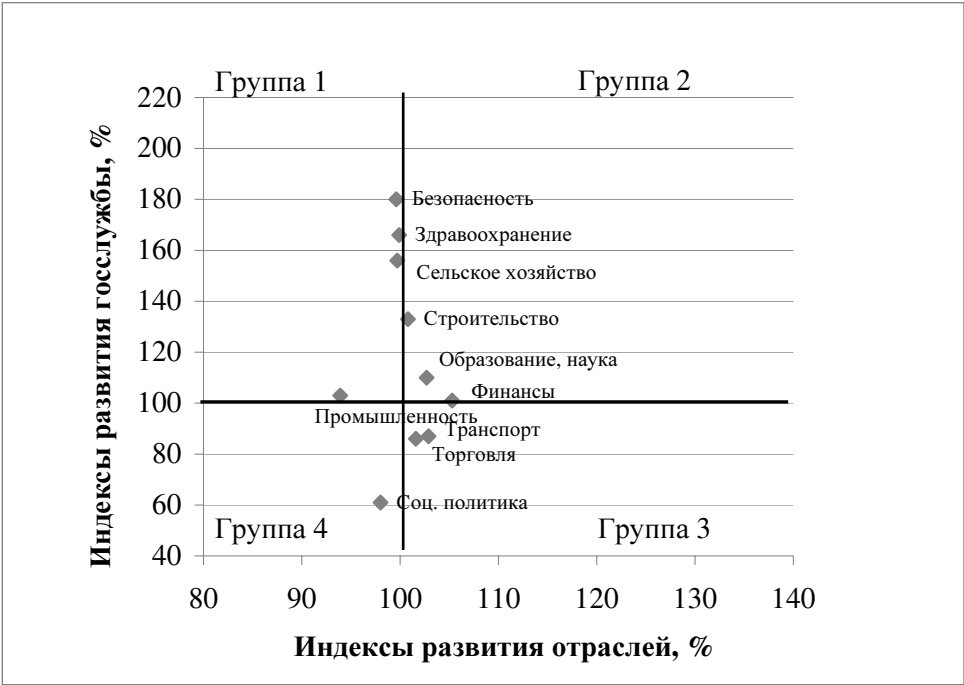
На следующем этапе исследования обобщены данные Всемирного банка о результатах СЭР в США за последние пять лет. Выяснено, что в большинстве отраслей значения показателей демонстрировали рост, вследствие чего средний индекс по всем отраслям вырос на 4%. Самый значительный рост отмечен в отрасли экономического планирования (на 95,1%), а самое значительное снижение наблюдалось в сфере промышленности (на 6,1%).

Что касается индексов развития государственной службы, то в отраслях безопасности, здравоохранения, сельского хозяйства и строительства отраслевые индексы поднялись на 80, 66, 56 и 33% соответственно. Однако в отраслях социальной политики, экономического планирования, торговли и транспорта, значения индексов снизились от 39% до 13% по сравнению с базовым годом. Это свидетельствует о существенном разбросе значений показателей, характеризующих развитие государственной службы в США.

Сопоставление обоих индексов выявило следующую картину (рис. 2). Каждая отрасль в ходе распределения отнесена к одному из четырех квадрантов, характеризующих выраженность значений обоих индексов.

В отраслях первой группы (безопасность, здравоохранение, сельское хозяйство, промышленность) имеют место высокие значения индекса развития госслужбы при значениях СЭР ниже средних. Это указывает на то, что квалифицированный и хорошо финансируемый аппарат государственной службы в органах управления данных отраслей не оказывает положительного влияния на динамику отраслевых показателей. Решение здесь может лежать в развитии механизмов саморегулирования при одновременной оптимизации структуры и функций соответствующих государственных органов.

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



Составлено автором.

Вторая группа (строительство, образование, финансовый сектор) характеризуется высокими значениями индексов СЭР и развития госслужбы. Такое положение можно считать оптимальным. Имеющиеся данные не позволяют судить о степени реального влияния органов управления на динамику отраслевого развития, но в любом случае эмпирические тенденции указывают на то, что это влияние носит конструктивный характер.

В третьей группе находятся отрасли торговли и транспорта. Сюда также относится отрасль экономического планирования (значения индексов 195 и 61%), которая находится за пределами видимой шкалы координат. В этих отраслях динамика развития СЭР выше индексов развития госслужбы. Это указывает на действенные механизмы рыночного саморегулирования и незначительное влияние органов государства на отраслевое развитие.

К четвёртой группе относится отрасль социально-трудовых отношений, где низкие значения СЭР сопровождаются низкими значениями развития госслужбы. Рыночные механизмы оказываются здесь неэффективными, а государственные органы также не справляются, несмотря на их отмеченную многочисленность. Вследствие этого наблюдается общий спад в отрасли. Данная сфера, таким образом, относится к группе риска и требует приоритетного внимания со стороны государственного руководства.

Объективность выявленных тенденций подтверждается наличием относительно значимой ($p=0,1$) отрицательной корреляции (-41%) между значениями обоих индексов в среднем по всем отраслям. Это указывает на существование во многих отраслях противоположных тенденции развития индексов СЭР и госслужбы, при которых рост одного индекса происходит на фоне снижения другого. Отмечена отрицательная зависимость развития ряда отраслей от развития систем государственной службы в них.

Полученные данные дополняют картину трансформации системы государственного управления в США накануне происшедшего перехода власти к республиканской администрации. Продолжение исследований по апробированной методологии позволит получить углублённое представление о путях дальнейшего реформирования американской бюрократии.

Общие тенденции и выводы, актуальные для России

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

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

Выявлена статистически значимая корреляция между динамикой СЭР в этих странах (60%). При индексе СЭР США, взятом в качестве независимой переменной, обнаружена регрессия ($R^2=0,48$, $P_{rob}=0,0000$, $const=8,88$) с аналогичным индексом нашей страны (коэффициент 1,9). В свою очередь, при индексе СЭР РФ в качестве независимой переменной, выявлена регрессия ($R^2=0,77$, $P_{rob}=0,0000$, $const=13,38$) с коэффициентом для США, равным 0,24.

Ясно, что здесь не учтено множество сторонних факторов, однако можно сделать вывод о соответствии трендов СЭР обеих стран.

Для расчёта индекса развития государственной службы РФ собраны и проанализированы данные для 81 федерального органа исполнительной власти (ФОИВ), в том числе 23 министерств, 33 служб и 25 агентств⁷. Структура ФОИВ в целом похожа на описанную американскую систему. Такой облик она приобрела после административной реформы 2004 года.

Данные органы исполняют 5786 функций, а 73 ведомства США выполняют 3316 функций. Однако в США все они связаны с реализацией программ, имеющих внешний социально-экономический эффект, в то время как у ФОИВ многие функции носят чисто процедурный характер.

Наибольшее количество функций в России выполняют Министерство здравоохранения (298), Таможенная служба (231) и Министерство экономического развития (209). В США максимальное количество функций у Министерства обороны (267). Таким образом, отраслевая специализация "лидеров" различна, а количество функций схоже. В России минимальное количество функций у Росреестра (8), в США – у Службы стандартов (5). В обеих странах минимум функций отмечен у ведомств в сфере регистрации.

Численность работников ФОИВ составляет 30 675 человек в Москве и 423 283 в регионах. Почти четверть всех федеральных госслужащих занята в Налоговой службе⁸. В США на федеральном уровне занято на 65% больше госслужащих, чем в России (1,3 млн), из них в столице 340 тыс. Среди всех ведомств наибольшая численность аппарата у силовых ведомств и Минфина.

Около 90% госслужащих ФОИВ России имеют высшее образование, а в США таковых чуть больше 20%. Доля лиц с высшим образованием в американском госаппарате выше среднего показателя по стране всего на несколько процентов, а в России доля работников с вузовским дипломом составляет 24%, т.е. уровень образования госслужащих существенно выше среднего по стране. Средний возраст госслужащих в США 45 лет при 39-ти в России. Средний стаж чиновников в США более 15 лет, а в России большинство служащих имеет стаж около 10 лет.

Средняя оплата федеральных гражданских служащих в России в 2015 г. составляла 74 080 руб. в месяц, что в 2,2 раза выше средней зарплаты по стране (33 тыс. руб.), и в 1,7 раза выше уровня оплаты специалистов с высшим образованием (43 тыс. руб.)⁹. Самая высокая оплата была в министерствах по делам Северного Кавказа (210 тыс. руб.) и Дальнего Востока (154 тыс. руб.).

Для сравнения укажем, что в США заработок чиновников укладывается в средние значения по экономике (3,5–4 тыс. долл.) и на 64% ниже оплаты дипломированных специалистов. Таким образом, в России госслужащие составляют элитную группу по оплате, что не характерно для США.

В аппарате России выявлены значимые корреляции между числом государственных функций и численностью госслужащих (35%), численностью госслужащих и уровнем их оплаты (84%). Такая же связь есть в аппарате США.

⁷ Официальный сайт правительства России. Available at: <http://www.gov.ru/main/ministry/isp-vlast44.html> (accessed: 18.11.2016).

⁸ Государство, общественные организации // Росстат. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/ (accessed: 18.11.2016).

⁹ Заработная плата по уровням образования // Росстат. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/# (accessed: 21.11.2016).

Влияние численности территориального аппарата на общую численность госслужащих составляет 96%. Обнаружена регрессия ($R^2=0,195$; $P_{rob}=0,0008$; $const = 41,8$) между количеством государственных функций (независимая переменная) и численностью аппарата. Значение коэффициента слабо отрицательное. Это означает, что логически ожидаемая положительная связь между численностью аппарата и количеством функций отсутствует. В США данная регрессия носит слабоположительный характер.

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

Рис. 3. Удельные значения показателей развития государственной службы России в разрезе укрупнённых отраслей, %



Составлено автором.

Видна диспропорция между большой численностью госслужащих в органах финансовой сферы и малым объёмом реализуемых ими функций. Госслужащие в органах социального и промышленного блоков исполняют непропорционально большой объём функций относительно их численности. Подобные диспропорции существуют в США в сфере безопасности, где численность аппарата завышена по отношению к объёму функции. В отраслях промышленности, строительства и транспорта там, также так и в России, малочисленный аппарат исполняет значительный объём функций.

Что касается распределения уровня оплаты госслужащих по отраслям, то, как видно в табл. 1, в России госслужащие, осуществляющие управление в отраслях промышленности, строительства и транспорта, получают оплату выше средней по всей системе ФОИВ на 15%, а госслужащие других отраслей, напротив – ниже средней. Самая низкая средняя оплата в органах управления сельским хозяйством и экологической политикой.

Картина в США прямо противоположная. Там именно в промышленных ведомствах (включая строительство и транспорт) наблюдается минимальный уровень денежного содержания чиновников. По представленным косвенным данным можно предположить распределение приоритетов политического руководства страны: для правительства США приоритетом является управление в сферах финансов, госбезопасности и сельского хозяйства. Для российского правительства можно предположить, что приоритет отдаётся органам в сфере промышленности, строительства и транспорта, а также финансовой сферы.

Рассчитаем значения отраслевых индексов СЭР и развития госслужбы. Для России средний индекс СЭР составил в отчётном году 104,5% по отношению к базовому году, т.е. темпы развития российских отраслей в темпе, сходны с американскими (там индекс равен 104,0%). Особый рост в России отмечен

**Удельные значения показателей развития государственной службы
по отраслям, %**

Страна	Параметр	Отрасль				
		Социаль- ная сфе- ра	Финан- совая сфера	Безо- пас- ность	Про- мыш- лен- ность	Сель- ское хозяй- ство
США	Государственные органы	43	16	23	15	3
	Государственные функции	41	8	32	16	3
	Государственные служащие	19	15	47	11	8
	Оплата труда госслужащих	101	118	111	98	107
Россия	Государственные органы	29	19	22	18	12
	Государственные функции	26	20	21	21	12
	Государственные служащие	10	55	26	3	6
	Оплата труда госслужащих	92	99	93	115	85

Составлено автором.

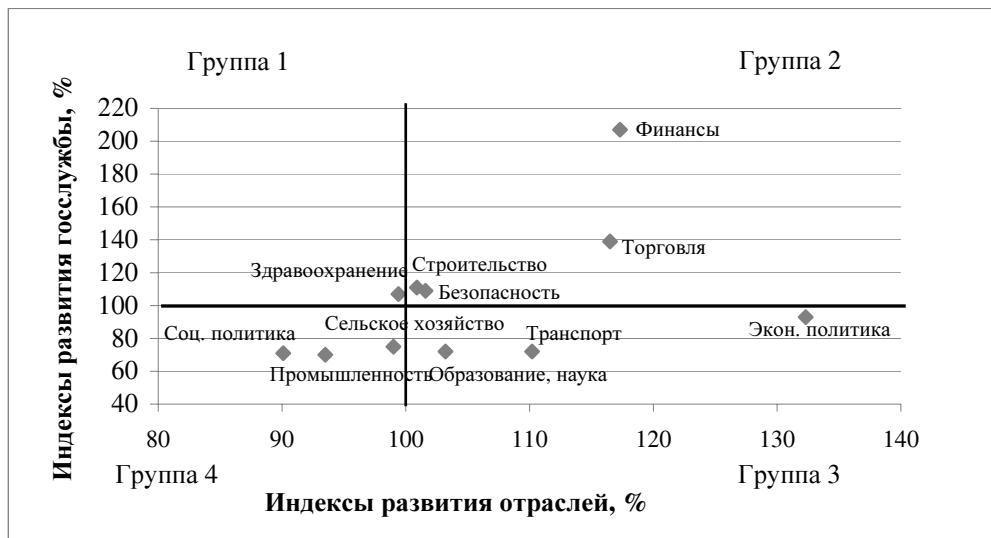
в отраслях экономического планирования (132,3%) и финансов (117,3%), снижение – в промышленности (93,5% к базовому году).

Индекс развития госслужбы в России составил 96,2% (в США 122,4%). Особый рост показателей отмечен в системах управления финансами (207%), торговлей (139%), строительством (111%), а снижение – в промышленности (70%), социальной политике (71%), образовании и транспорте (по 72%), т.е. налицо противоречивая тенденция (рис. 4).

Видно, что в отрасли здравоохранения при высоких затратах на госслужбу, динамика показателей СЭР ниже средней (группа 1). В отраслях строительства, безопасности, торговли и финансов высокие значения обоих индексов указывают на относительно эффективное управление со стороны органов государственной службы (группа 2). В сферах образования, транспорта и экономического планирования (группа 3) хорошая динамика СЭР наблюдается при относительно слабом потенциале федеральных органов власти. Вероятно, такой результат достигается за счёт усилий субъектов РФ, которые не учитывались в исследовании, но реализуют немалый объём полномочий в этих отраслях. В отраслях социальной защиты населения, промышленности и сельского хозяйства (группа 4) наблюдается нисходящая динамика обоих индексов, что указывает на существование системного кризиса, требующего вмешательства федерального центра.

Выявлена статистически значимая ($p=0,0280$) корреляция (53%) между значениями обоих индексов по всем отраслям, а по укрупнённым отраслевым группам она достигает 90%, что говорит о существовании сильной положительной связи между развитием отраслей и соответствующих систем государ-

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



Составлено автором.

ственной службы в РФ. Количество отраслей, чьи показатели ухудшились по сравнению с базовым годом (здравоохранение, промышленность, сельское хозяйство и социальная политика) меньше тех, показатели по которым улучшились. Это вселяет оптимизм. При этом в трёх "кризисных" отраслях наблюдается низкое качество госслужбы. Видимо, рыночное саморегулирование в данных отраслях развито недостаточно, и для улучшения положения требуется укрепление отраслевого аппарата ФОИВ.

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

Заключение

Сопоставление тенденций в двух странах позволяет сделать вывод, что в США к неэффективным отраслям относится только промышленность. Пограничная эффективность у отраслей безопасности, здравоохранения, сельского хозяйства, строительства, торговли и социальной политики, где индексы СЭР близки к 100%, т.е. не улучшились за пять последних лет. Налицо стагнация в большинстве отраслей американской экономики.

С другой стороны, индекс развития госслужбы во всех отраслях, кроме четырёх (транспорт, торговля, соцзащита и экономическая политика) выше среднего. У отраслевых органов управления существует значительный кадровый и финансовый потенциал, однако индексы развития госслужбы в большинстве отраслей существенно расходятся с индексами СЭР, т.е. аппарат госслужбы не адекватен процессам в обществе (индекс госслужбы здесь вырос на 22,4%, в то время как индекс СЭР лишь на 4%).

Это указывает на необходимость трансформации государственной службы США для того, чтобы избежать деградации отраслей. Это может происходить

как в рамках традиционной административной парадигмы, предполагающей сокращение штатов, внедрение оплаты по результатам, перераспределение полномочий, так и в модернизационной парадигме, ориентированной на вовлечение общественности в принятие и реализацию государственных решений. Многие эксперты отмечают, что в Вашингтоне при последних администрациях сконцентрировалось много полномочий, с которыми он не в состоянии эффективно справляться. Выходом может стать новая волна приватизации, децентрализации и дерегулирования, по аналогии с реформами Р. Рейгана в 1980-е годы. Личность нового президента Д. Трампа и его республиканской администрации позволяет предположить реализацию скорее второго сценария, хотя он, очевидно, и вызовет сильное сопротивление вашингтонской бюрократии.

Следует отметить, что предложенная методика подходит для исследования тенденций трансформации государственной бюрократии, в том числе в разрезе отраслей. Корректность методики подтверждена на большом объеме эмпирических данных в ходе межстранового анализа. Выявленные тенденции логически непротиворечивы, в основном совпадают с результатами предшествующих исследований, проведенных независимо от настоящего, содержат хороший эвристический потенциал.

В дальнейшем целесообразно провести более углубленный анализ с вовлечением материала других стран, в которых проходят аналогичные реформы. Такие исследования будут способствовать приращению знаний о закономерностях развития современного общества и управления им в условиях политических изменений, которые будут применимы в ходе проектирования текущих и будущих реформ.

Список литературы

Василенко И.А. 2007. Уроки административных реформ в США // Государственная служба. № 4. С. 47–59.

Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс: опыт Великобритании и США в контексте российских реалий: Дис. ...канд. полит. наук. М.: РАГС, 2001. 185 с.

Мэнинг М., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Пер. с англ. М.: Весь Мир, 431 с.

Оболонский А.В. 2014. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 145–170.

References

Vasilenko I.A. (2007) *Uroki administrativnykh reform v SShA* [Lessons of administrative reform in the United States]. Public Service, No. 4, p. 47–59. (In Russ.).

Greкова Zh.V. (2001) *Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby kak politiko-administrativnyj process: opyt Velikobritanii i SShA v kontekste rossijskikh realij* [Reform of the civil service as a political and administrative process: the experience of the UK and the US in the context of Russian reality]. Doctoral dissertation (Polit. Sci.). Moscow. (In Russ.).

Obolonskij A.V. (2014) *Krizis ehffektivnosti administrativno-byurokraticheskogo gosudarstva i poiski vyhoda: opyt SShA* [The crisis of the effectiveness of administrative and bureaucratic state and exit searches: the US experience]. Public Administration Issues, No 2, p. 145–170 (In Russ.).

- Boyne G.A., Martin, S., Walker, R.M. (2004) Explicit Reforms, Implicit Theories and Public Service Improvement. *Public Management Review*. Vol. 6, p. 189–210.
- Cooper Ph. (2011) Duty to Care: Obama, Public Administration and Capacity to Govern. *Public Administration Review*, No. 1, p. 111–132.
- Eaton D.B. (1880) *The Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their Bearing upon American Politics*. New York: Harper & Bros. 346 p.
- Eremin D.V., Wolf J.F., Woodard C.A. (2010) Systemic Bias in Federal Performance Evaluations. *Public Performance Evaluations*, Vol. 34, No. 1, p. 7–21.
- Fernandez S., Resh W.G., Moldogaziev T., Oberfield Z.W. (2015) Assessing the Past and Promise of the Federal Employee Viewpoint Survey for Public Management Research: A Research Synthesis. *Public Administration Review*, Vol. 75, Issue 3, p. 382–394.
- Gilmour J.B. (2007) Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 1, p. 21–49.
- Kellough E., Nigro L., Brewer G. (2010) Civil Service Reform under Bush: Ideology, Politics, and Public Personnel Administration. *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 30, No. 4, p. 44–59.
- Lee J., Rainey H., Chun Y. (2009). Of Politics and Purpose: Political Salience and Goal Ambiguity of US Federal Agencies. *Public Administration*, vol. 87, No 3, pp. 457–484.
- Light P. (2010) *A Government Executed*. The Decline of the Federal Service and how to Reverse it. Harvard: University Press. 220 p.
- Light P. (2013) *True Size of Government*. Baltimore: Editorial Board. 136 p.
- McGrath R.J. (2013) The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States. *Public Administration Review*, Vol. 73, Iss. 4, p. 638–649.
- Miller S.M. (2015) The Relationship between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance: The Case of Recess Appointments in the United States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, is. 3, p. 777–796.
- Miller G.L., Hildreth W.B., Rabin J. (2010) *Performance-Based Budgeting*. An ASPA Classic. Colorado: Westview Press, 341 p.
- Osborn D., Gatlber T. (1992) *Reinventing Government*. Univ. of California Press.
- Ostrom E. (1973) The Need for Multiple Indicators of Measuring the Output of Public Agencies. *Policy Studies Journal*, Vol. 2, p. 85–91.
- Oh S.S., Lewis G.B. (2013) Performance Ratings and Career Advancement in the US Federal Civil Service. *American Review of Public Administration*, Vol. 15, No 5, p. 740–761.
- Shorrock T. (2009) *Out of Service*. New York: ProQuest Center. 200 p.
- Thompson J.R. (2000) Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review. *Public Administration Review*, Vol. 60, p. 508–521.
- Ting M.M., Snyder J.M., Hirano S., Folke O. (2012) Elections and Reform: The Adoption of Civil Service Systems in the US States. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 25, No 3, pp. 363–387.
- Van Ryzin, G.G. (2011) Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, is. 4, pp. 745–760.
- Wilson W. (1887) The Study of Administration. *Public Science Quarterly*, Vol. 2, No 2, pp. 197–222.

The U.S. Experience of Public Service Institutional Transformation in the Context of Political Change

(USA ❖ Canada Journal, 2017, No. 6, p. 98-115)

Received 28.03.2017.

BORSCHESKIY George Alexandrovich, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 82 Vernadskogo Av., Moscow, 119571, Russian Federation (ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru).

We examine the experience of the bureaucracy reform in the U.S. federal government. The study involves years of Barack Obama's democratic administration (2009-2016). We review also the previous attempts of reforms, which determined the starting conditions of present ones. The method is offered for evaluating the development of the public service institute in the context of national socio-economic development (SED). On materials of the World Bank we reviewed the dynamics of empirical indicators characterizing the development of key sectors of the U.S. economy. We also collected the database of key development indicators for the U.S. federal government authorities on the basis of the civil service statistics, and detailed it by sectors of control. It was found that the average values of SED for all sectors improved by 4 per cent for five years while the value of Public Service Development Index increased by 22,4 per cent. There is stagnation in most sectors of the U.S. economy and need for the transformation of the United States civil service. It can occur within the traditional administrative paradigm or be focused on public involvement in the adoption and implementation of government decisions. A variant could be a new wave of privatization, decentralization and deregulation, by analogy with the Ronald Reagan's era reforms. New president Donald Trump's program suggests the implementation of the second scenario, although it will cause resistance to the Washington bureaucracy. We also analyzed the transformation of the American civil service against the background of similar processes in Russia. It made it possible to identify the common trends and to develop proposals for design of public service reform in Russia.

Keywords: *the United States, civil service reform, efficiency, indexes, socio-economic development, regulation.*

About the author:

BORSCHESKIY Georgiy Alexandrovich, Candidate of Sciences (History) associated professor, Department of Civil Service and Personnel Policy.