



## «Глобальная революция ценностей» в государственной службе

А.В. Прохоров, Н.Н. Кадыров

Правительство Москвы

**Рецензия на книгу:** Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds). 2021. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham. 1737 p. DOI: 10.1007/978-3-030-29980-4

**Ключевые слова:** государственное управление, государственная служба, государственный служащий, политика, этика, ценность, мотивация, эффективность

**В** связи с распространением цифровых технологий появляются новые профессии и исчезают старые. Что будет с государственными служащими? Как изменится их функционал? Какими профессиональными навыками они должны обладать? Государственный служащий должен служить интересам общества или он является «слугой» государства? Как влияет политика на государственных служащих?

Этим и многим другим вопросам посвящена книга, которую составили специалисты-исследователи из Австралии – Х. Салливан, профессор государственной политики и директор Кроуфордской школы государственной политики Австралийского национального университета, ведущей школы государственной политики в Азиатско-Тихоокеанском регионе; Х. Дикинсон, профессор исследований в области государственной службы и директор Исследовательской группы по государственной службе в Школе бизнеса Университета Нового Южного Уэльса в Канберре; и Х. Хендерсон, исследователь Кроуфордской школы государственной политики Австралийского национального университета.

Почему нас заинтересовала эта тема и эта книга? Дело в том, что количество государственных служащих в любой стране мира является активно обсуждаемым вопросом. Как они выполняют свои задачи в публичном управле-

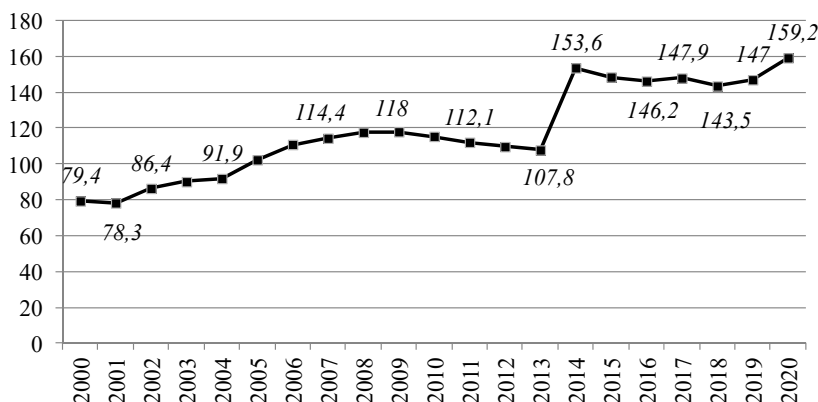
УДК: 321

Поступила в редакцию: 14.01.2022 г.

Принята к публикации: 10.02.2022 г.

нии, подвергается и критике, и необоснованной лести, хотя мы понимаем, что их деятельность очень сложна для обеспечения высокой эффективности всей системы государственного управления – ведь ни одно правительство не может существовать без административного механизма для осуществления политики и достижения целей социально-экономического развития общества.

Статистические данные показывают, что в России по состоянию на 2020 г. насчитывается 2,3 млн государственных служащих<sup>1</sup>, что составляет около 3,3% от всех занятых в экономике<sup>2</sup>. В расчёте на 10 тыс. населения это 160 государственных служащих. Их количество последние 20 лет постоянно меняется в силу реформ, которые проводятся в системе государственного управления (рис.).



**Рисунок. 1. Количество государственных служащих России в расчёте на 10 тыс. чел.**

**Picture. 1. Number of civil servants per 10 thousand people in Russia, persons**

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191>

И в развитых, и в развивающихся странах наблюдаются аналогичные процессы – это связано с поиском путей оптимизации административного аппарата в силу трансформирующихся задач управления и необходимостью контроля за эффективностью использования бюджетных финансовых ресурсов. С изменением числа чиновников (в состав которых в соответствии с национальными статистическими методиками могут входить военнослужащие и работники социальных служб, а также медицинские работники и т. п.) нельзя однозначно судить о бремени, которое ложится на граждан по их содержанию, ведь

<sup>1</sup> Федеральная служба государственной статистики. Численность работников государственных органов и органов местного самоуправления. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/>

<sup>2</sup> РИА Новости. 03.03.2020 г. URL: <https://ria.ru/20190923/1558915623.html> (дата обращения: 23.02.2022)

главное – это выполнение возложенных обществом обязанностей при достижении целей социально-экономического развития государства.

Учитывая неоднозначное отношение к государственным служащим (Pal, Clark 2016), рецензируемая книга в некотором смысле их оправдывает, позволяя увидеть, насколько сложной бывает не только их работа, но также ценности, и мотивации.

Авторами 96 глав в книге стали 143 исследователя и практика из разных стран мира. Такой широкий авторский состав позволил представить на 1737 страницах всеобъемлющий взгляд на прошлое, настоящее и будущее государственных служащих.

Книга логично начинается с исследования сущностных аспектов деятельности государственных служащих, причём эти аспекты представлены авторами из стран с разной историей становления государственной службы и разным социально-экономическим развитием. Так, достаточно интересной главой в первом разделе книги представляется материал латиноамериканских авторов Д.А. Салазар-Моралеса и Л. Амарал Лауриано (с. 41–62). На основе анализа структурных реформ в государственной службе в течение XX в. и влияния международных финансовых институтов на политические процессы в странах Латинской Америки они выявили четыре типа государственных служащих: назначенцы по протекции, технократы, сторонники партийной лояльности и карьеристы. Такое разделение обусловлено, прежде всего, влиянием либо определённой административной традиции, либо нацеленности на развитие потенциала государственной службы, включая оценку способностей чиновников и их политическую независимость. На выбор критериев и механизмов принятия решений в государственном управлении и даже на поведение государственного служащего влияют современные технологии, административные традиции, сложившиеся при авторитаризме. Несмотря на чёткое разделение, мы можем констатировать, что выделенные авторами четыре типа государственных служащих можно идентифицировать в любой стране независимо от уровня ее социально-экономического развития – это косвенно подтверждают и авторы других глав. Например, в Японии и Южной Корее, как отмечает Пан Сук Ким (с. 63–80), приоритет отдан целеустремлённости человека быть государственным служащим, поэтому в этих странах уже долгое время функционирует открытая конкурсная система набора и отбора на государственную службу, которая основана на оценке заслуг претендентов. В то же время исследователи из Австралии и ОАЭ (с. 81–101), анализируя эволюцию в системе государственной службы в Южной Азии (в Индии, Пакистане и Бангладеш), отмечают, что колониальные особенности развития стран значительно повлияли на становление государственного управления и развитие системы предоставления государственных услуг – здесь акцентировано внимание на недостаточной эффективности вследствие влияния факторов, не связанных со способностями при наборе или заслугами при продвижении по службе.

В книге уделено внимание истории становления института государственных служащих. Как известно, наиболее справедлива для общества меритократическая государственная служба, основы которой были заложены еще в Императорском Китае (Zhu, Warner 2019), когда при поступлении на должность претенденты сдавали экзамен, что способствовало отбору на должности лучших чиновников для функционирования системы государственного управления. Однако впоследствии введение рекомендаций начальства для назначения на должность (исключение – военная служба) постепенно стало усиливаться влияние покровительства в системе государственной службы, что не могло не сказаться на её эффективности и привело к бюрократии. Традиции меритократической государственной службы легли в основу так называемой модели С. Норткота – Ч. Тревелияна<sup>3</sup> (это были канцлер и секретарь Казначейства Великобритании), которая появилась в 1854 г. как решение задачи организации государственной службы вследствие бюрократических процессов в Британской Империи и далее распространилась на множество стран, включая и колониальные страны (Edwards 2018). Эта модель благодаря чётко выстроенной системе конкурсного набора на основе способностей и заслуг и чёткого разделения функционала государственных служащих на протяжении полутора столетий оставалась стабильной и обеспечивала предоставление государственных услуг даже в период двух мировых войн и политической нестабильности в мире. Поэтому обращение к прошлому как фактору формирования настоящего для государственного служащего заслуживает не только признания, но и всестороннего анализа, в частности, «западной» и «незападной» моделей государственного управления и формирования альтернативных практик государственного управления на примере стран с мусульманским большинством (с. 155–177) или получивших независимость экс-колониальных стран (с. 179–201). Позиция авторов о власти политики над государственным управлением и траекториями реформ обоснована историческими параллелями и фактически отсутствием выбора модели управления в пользу «западной» модели, однако они проводят мысль о традициях в системе государственной службы и формировании современной глобальной модели государственного управления, которая включает исторические меритократические модели, западные ценности управления, основанные на разделении властей, суверенитете народа и представительной демократии, а также ценности вестернизации государственного управления в развивающихся странах.

Следует отметить, что ценности в системе государственной службы проходят связующим звеном всех разделов книги, причём они рассматриваются как обязательная, но трансформирующаяся составляющая личности государственного служащего. Отметим, что ещё в Древнем Египте ценности уже рассматри-

<sup>3</sup> Report of the Organization of the Permanent Civil Service. 1854. URL: [http://www.civilservant.org.uk/library/1854\\_Northcote\\_Trevelyan\\_Report.pdf](http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf).

вались как некая отличительная черта в системе государственного управления (Raadschelders 2020), но, очевидно, что с течением времени они воспринимаются в некоторой ценностной призме, как это показано в разделе книги «Ценности и мотивация». Так, априори принимается тезис, что работа в государственном секторе отличается от работы в частном секторе – действительно, с этим тезисом сложно не согласиться. Но возникает вопрос: чем мотивированы государственные служащие? Так, Е.М. Витесман, американский исследователь, отмечает, что ценности в государственном секторе и в бизнесе отличаются, причём ценности в государственном секторе прямо влияют на практику государственного управления (с. 221). Исследователь подчёркивает, что люди, работающие в государственном секторе, часто мотивированы как внутренним желанием служить общественным интересам, так и внешними вознаграждениями, такими как заработная плата и гарантия занятости. Также у них есть глубокое желание служить и на благо будущих поколений. В целом, они придерживаются ценностей, которые ставят общественное благосостояние выше индивидуальных интересов, и это создаёт некую культуру государственной службы (Witesman, Walters 2014). При ознакомлении с вопросами ценностей в государственной службе у нас, как у читателей, объективно возникает вопрос: ведь ранее в книге были рассмотрены четыре типа государственных служащих, и навряд ли все они придерживаются этих ценностей. Само существование коррупции в системе государственного управления является существенным доказательством того, что ценности бизнеса проникли в ценности государственного сектора, и это неизбежность, которая становится объектом исследования особенно в развивающихся странах – ярким примером этому являются уже ставшие классикой книги о теневой экономике Э. де Сото, перуанского экономиста (De Soto 1989).

Другие авторы – тоже американские исследователи К. Л. Юркевич и Э. Муйкич – видят не идеальную картину ценностей государственной службы для человека, а описывают некоторую «глобальную революцию ценностей» (с. 232), которая символизирует критическую трансформацию традиционных ценностей государственного сектора, которая произошла вследствие внедрения про-рывного направления в менеджменте – нового государственного управления (New Public Management – NPM). Это обозначилось в виде повышения прозрачности на основе расширения подотчётности деятельности в государственном секторе, а также реализации более привычного для бизнеса инструментария оценки и контроля краткосрочных показателей, т.е. оперативной деятельности. Сама же система ценностей включает: 1) ценности, ориентированные на себя (фактически это следование известнейшей в менеджменте пирамиде Маслоу); 2) ценности, ориентированные на других (применение этических методов в работе государственного служащего); и 3) ценности, ориентированные на общество (учёт последствий своих решений). Важным выводом, которые делают авторы, нам представляется то, что они доказывают поиск любым человеком своей реализации через рабочие отношения, и этот поиск независим от места

работы в государственном или частном секторе. И то, что, например, цифровые технологии получили широкое распространение в процессах предоставления государственных услуг, мы видим конкретное доказательство этого тезиса – ценности государственного служащего трансформируются, давая ему возможности больше проявить себя в выбранной сфере профессиональной деятельности и быть полезным обществу, достигая результативности.

Рассуждения о мотивации и ценностях государственного служащего вполне однозначно приведут читателя к дискуссионным вопросам. С одной стороны, люди с высокой мотивацией к государственной службе с большей готовностью останутся на ней, если они будут видеть результаты своей работы для общества не только как исполнение своих трудовых обязанностей, но и достижение своих идеализированных представлений о лучших результатах. Но, с другой стороны, даже если государственный служащий привержен ценностям равенства и служения общественным интересам, то, как исполнитель в системе государственного управления, он должен разделять управленческие ценности, включая достижение результативности, как это представлено в программных документах или регламентах. Читатель не найдёт определённых ответов на эти вопросы, потому что каждый сам для себя определяет ту систему ценностей, которую он принимает, и своё личностное и профессиональное поведение. Кроме того, государственная служба привлекает людей с разными ценностями, поэтому в совокупности с определёнными выше типами государственных служащих у читателя должен сложиться некий пазл с ценностями, например, для чиновника-карьериста или для чиновника-технократа, который позволит составить собственное представление о том, каким должен быть государственный служащий в определённых обстоятельствах.

В этой связи значимо понимание вопросов честности и этики как на государственной службе, так и среди государственных служащих. По нашему мнению, обстоятельное исследование о противоречивости следования идеальным принципам в государственной практике представлено в главе «Быть хорошим, чтобы делать добро: Государственные служащие и общественная этика в XXI веке» чиновника из Великобритании Б. Квирка (с. 1291–1307). Он приводит веские аргументы, подкреплённые исследованиями философов античности и эпохи Возрождения, политологов начала XX в., государственных деятелей современности, о том, что этическое поведение (как положительное, так и отрицательное) различается в разных странах и культурах. Но, несмотря на это, существуют широко признанные практики хорошего поведения (этика и справедливость, добродетельность), которые необходимо поощрять, и практики плохого поведения, которое необходимо устранить. Основной вывод, который прослеживается в главе, связан с тем, что качество государственного управления проистекает из того, как те, кто находится в правительстве (т.е. политики и государственные служащие), действуют этично в общественных интересах, а не в своих личных или институциональных интересах.

В продолжение вопроса о ценностях интересен тезис о том, что современная среда государственной политики с её разнообразием, сложностью и взаимосвязанностью разрушает устоявшиеся ценностные позиции, приводя их в соприкосновение с различными другими и меняя представления об этичности в силу усиления динамики между глобальным и локальным, универсальным и частным. Поэтому государственные служащие должны принять подходы XXI века к общественной этике, которые определены изменяющимися представлениями о честности и справедливости в общественных результатах – это касается морального следования общественным целям (снижению неравенства и экологическому благополучию, в первую очередь), хотя все понимают, что основные задачи в государственном секторе в большей степени связаны с эффективностью распределения бюджетных средств и общественных благ. Государственный служащий как любой человек подвержен слабостям, но он может быть и частью несовершенной системы государственного управления, и коррупция не является единственной проблемой. Так, А. Грейкар из Австралии отмечает, что взяточничество и клептократия фигурируют в государственной политике во многих бедных странах, а в богатых взяточничество встречается очень редко, но покупка доступа к принятию решений и конфликт интересов являются распространёнными моделями (с. 1163–1180).

Чтение данной книги привносит множество позиций в оценку личности и работы государственного служащего, однако недостаточно, по нашему мнению, представлено тезисов о восприятии обществом чиновников. В книге всего лишь одна глава посвящена этому вопросу – её авторами являются П. Санабриа-Пулидо из Мексики и Р.А. Белло-Гомес из США. Они представили результаты международного сравнительного обзора уровня общественного доверия к государственным служащим (стр. 425–444), которые подтвердили отсутствие обобщающих закономерностей, указывающих на повышение или снижение доверия граждан к государственной службе, кроме как существенного влияния социально-экономического уровня развития страны и направленности реформ в государственном секторе. Так, положительное восприятие государственной службы неизменно составляет большинство в Восточной и Южной Азии и Тихоокеанском регионе и меньшинство в странах Латинской Америки и Карибского бассейна; страны, характеризующиеся низкими демократическими показателями, входят в число лидеров по доверию как к правительству, так и к государственной службе в целом по мировой выборке; три густонаселённые страны (США, Китай и Индия) показывают колеблющиеся, но расходящиеся модели доверия граждан. По нашему мнению, более глубокое исследование уровня доверия значимо для полноценного представления о государственных служащих, в силу выявления причин и устранения несоответствий, ведь отсутствие доверия может иметь серьёзные последствия для общего функционирования общества, сформировать негативное представление о государственных служащих и государственной службе и подорвать доверие к политическим ин-

ститутам в более широком смысле, тем самым угрожая легитимности правительства и верховенству права.

Современное государственное управление включает участие граждан в непосредственном осуществлении политики, поэтому в книге отведена целая глава под исследование совместного участия принятия решений на примере Франции, Великобритании, Канады и Австралии (с. 651–667). Эта глава, подготовленная канадским исследователем К. Макмаллин, включает обстоятельный анализ моделей реализации политики в области здравоохранения и социальной политики, программ развития и охраны окружающей среды, а также общественной безопасности, что формирует определённое представление о возможностях реализации государственной политики не на основе традиционной иерархии принятия решений, а на основе сравнения полезности решений с позиции общества, государства и рынка. Безусловно, вовлечение общества в принятие государственных или муниципальных решений необходимо, но К. Макмаллин справедливо отмечает, что в этих процессах могут быть и барьеры – поэтому должны быть согласованы сферы жизнедеятельности, определяющие как цели развития общества, так и правительства. И конечно, развитие цифровых технологий в части мобильных приложений и платформ общественных обсуждений позволяет существенно продвинуть эту работу, косвенно поддерживая уровень доверия в обществе, хотя в книге представлено и критическое мнение по этому вопросу в части наличия проблем в обеспечении информационной безопасности и защиты данных в главе «Причины провала проектов информационных технологий в государственном секторе» исследователей из Финляндии Т. Раджала и Х. Аалтонен (с. 1075–1093).

Продолжая тему активного распространения цифровых технологий в системе государственного управления, нельзя не обратить внимание на целый раздел книги, посвящённый формированию в большинстве стран мира в рамках электронного правительства некоторого «виртуального мира» государственного служащего (с. 1007–1048), когда правительства стремятся максимизировать выгоды от использования новых технологий, как в целях увеличения полезности в системе государственного управления, так и для обеспечения предоставления государственных услуг гражданам. Цифровизация расширяет возможности обмена правительственной информацией с общественностью с помощью цифровых средств, расширяет доступ граждан к правительственной информации и данным и дает возможность получения мгновенной обратной связи.

Так, К. Лофгрэн, исследователь из Новой Зеландии, в своей главе «Изменение игрового процесса: цифровизация и государственный служащий» (с. 1037–1053) справедливо отмечает, что не только преимущества, но и последствия от внедрения цифровых технологий в государственном управлении должны быть оценены, ведь государственные служащие, по сути, должны трансформировать свои трудовые функции с учётом цифровизации деятельности и оцифровки используемых данных, а также сознательно и профессионально встроить эти



процессы во взаимоотношения с гражданами и представителями бизнеса по предоставлению государственных услуг, в собственные рабочие процессы и взаимодействие с коллегами, обеспечение трансляции достижения общественных ценностей.

Как отмечается голландскими исследователями И. ван Мееркерка и Ю. Эделенбоса (с. 1437–1452), встаёт вопрос об обучении и повышении квалификации государственных служащих, поскольку разрыв в профессиональных, социальных, аналитических, технологических и эмоциональных компетенциях становится препятствием как для основной деятельности, так и для обеспечения эффективности распространения цифровизации в государственном управлении. Интересное решение предложено испанскими исследователями Х.И. Криадо, К. Эрранц и Х. Вильодре (с. 1095–1112) – использование в американо-, англо- и испаноязычных странах неформального обучения государственных служащих на основе цифровых платформ и социальных сетей и сообществ по повышению технологической грамотности, а также создание специализированных онлайн-курсов по тематике будущего государственного сектора. Авторы отмечают возможные скрытые минусы в виде потери времени и производительности от неформального общения среди государственных служащих. Китайские исследователи С. Байс и Х. Коутс (с. 1579–1596) предлагают радикальные подходы к изменению программ высшего образования для подготовки государственных служащих. По их мнению, вызовы глобального масштаба (изменение климата, эпидемии, терроризм, миграция, экономические кризисы, политическая нестабильность) создают необходимость глобализации знаний при принятии решений, что позволит повысить эффективность и устойчивость управления на национальном уровне. Британские исследователи Дж. Коннолли и Р. Пайпер предлагают усилить изучение инструментария антикризисного управления (стр. 1623–1641), а Р. Вивона, М.А. Демирджиоглу и А. Рагхаван, исследователи из Сингапура, сформировали систему навыков для государственных служащих будущего, в которой важная роль отведена (с. 1653) совместному мышлению и гибкости, эмоциональному интеллекту и социальной ответственности.

Следует отметить, что абсолютно неожиданным для научного издания, но очень интересным материалом в книге стали главы о медийном поведении государственных служащих и чиновнике высшего ранга, а также оценки их поведенческой ролевой модели психологами и рекомендации по организации рабочего пространства.

На наш взгляд, главным достоинством рецензируемой книги является то, что это, по сути, первое и единственное в мире издание, которое сформировано большим международным коллективом авторов именно в то время, когда государственные служащие сталкиваются с беспрецедентными глобальными проблемами, и когда представления о том, что значит быть государственным служащим, становятся всё более разнообразными в силу влияния неопреде-

лённости. В мире, в котором мы живем, новые технологии появляются каждый день, новости обновляются каждую секунду, а гражданский контроль благодаря интернету мгновенен, поэтому государственная служба находится под огромным давлением и точно не останется неизменной, подобно бюрократическим структурам прошлого.

Современный государственный служащий предстает перед читателем профессионалом, который сочетает в себе разные ролевые и иногда противоречивые характеристики традиционного бюрократа (он должен быть нейтрален и беспристрастен), государственного менеджера (он должен результативно исполнять функции в системе государственного управления), личности (он ориентирован на достижение собственных целей, не противоречащих общественным интересам) и т.п. А будущее у государственных служащих вполне определено – они должны стать более адаптивными, коммуникативными, предприимчивыми, инновационными и гибкими.

И хотя книгу можно охарактеризовать как справочник для государственных служащих, она также, безусловно, сформирует у читателей (которыми могут быть не только сами государственные служащие, но и студенты, которые обучаются по программам государственного и муниципального управления, и просто интересующиеся данным вопросом) целый спектр дискуссий о личности, ценностях и мотивации государственных служащих, и о том, какими они будут в будущем.

**Об авторах:**

**Александр Владимирович Прохоров** – руководитель Департамента инвестиционной и промышленной политики города Москвы. Правительство Москвы. 125032 Москва, ул. Тверская, 13.  
E-mail: a.prokhorov.pg@mail.ru

**Нияз Назылович Кадыров** – начальник Управления государственных закупок и обеспечения деятельности Департамента инвестиционной и промышленной политики города Москвы – руководитель контрактной службы. Правительство Москвы. 125032 Москва, ул. Тверская, 13.  
E-mail: niyaz.kadyrov.2021@mail.ru

**Конфликт интересов:**

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 321  
Received: January 14, 2022  
Accepted: February 10, 2022

## "Global Revolution of Values" in the Public Service

A. Prokhorov, N. Kadyrov  
[DOI 10.24833/2071-8160-2022-1-82-259-269](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-259-269)

The Government of Moscow

**Book review:** Sullivan H., Dickinson H., Henderson H. (eds). 2021. *The Palgrave Handbook of the Public Servant*. Palgrave Macmillan, Cham. 1737 p. DOI: 10.1007/978-3-030-29980-4

**Keywords:** public administration, public service, civil servant, politics, ethics, value, motivation, efficiency

### **About the authors:**

**Alexander V. Prokhorov** – Head of Department of Investment and Industrial Policy of Moscow. The Government of Moscow, 13 Tverskaya Street, Moscow 125032.  
E-mail: a.prokhorov.pg@mail.ru

**Niyaz N. Kadyrov** – Head of the Department of Public Procurement and Provision of Activities of the Department of Investment and Industrial Policy of Moscow - Head of Contract Services. The Government of Moscow. 13 Tverskaya Street, Moscow 125032.  
E-mail: niyaz.kadyrov.2021@mail.ru

### **Conflict of interests:**

The authors declares the absence of conflict of interests.

### References:

- De Soto H. 1989. *The Other Path: The invisible revolution in the third world*. New York: Basic Books. 320 p.
- Edwards J.R. 2018. Towards Constructing the Governable Worker in Nineteenth-Century Britain. *Critical Perspectives on Accounting*. №50. P. 36-55. DOI: 10.1016/j.cpa.2017.05.001
- Pal L.A., Clark I.D. 2016. Teaching Public Policy: Global Convergence or Difference? *Policy and Society*. 35(4). P. 283-297. DOI: 10.1016/j.polsoc.2016.11.006
- Raadschelders J.C.N. 2020. Impartial, Skilled, Respect for Law: The Ancient Ideals of Civil Servants at the Root of Eastern and Western Traditions. *Korean Journal of Policy Studies*. 35(1). P. 1-27.
- Witesman E., Walters L. 2014. Public Service Values: A New Approach to the Study of Motivation in the Public Sphere. *Public Administration*. 92(2). P. 375-405.
- Zhu C.J., Warner M. 2019. The Emergence of Human Resource Management in China: Convergence, Divergence and Contextualization. *Human Resource Management Review*. 29. P. 87-97. DOI: 10.1016/j.hrmr.2017.11.002