



*М.Г. Колосницына,  
заместитель заведующего кафедрой государственного  
управления и экономики общественного сектора  
Государственного университета – Высшей школы  
экономики,  
кандидат экономических наук, доцент*

## **РЕФОРМЫ СИСТЕМ ЗАНЯТОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

*Ключевые понятия: занятость, государственный сектор, политика  
нового государственного управления, аутсорсинг.*

**М**еждународные сопоставления масштабов занятости в государственном секторе сопряжены с рядом методологических сложностей. Дело в том, что многие общественные услуги могут финансироваться из бюджета, но оказываться частными агентствами. Их крупными поставщиками могут также выступать местные правительства. Поэтому трудно определить границы, с одной стороны, между государственным и частным секторами, с другой – между центральным правительством и иными уровнями исполнительной власти внутри самого государственного сектора.

Результаты исследований, проведенных в различных странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 70–90-х годах прошлого столетия, свидетельствуют о сокращении численности занятых в государственном секторе. Подобная тенденция объясняется в основном приватизацией государственных услуг и инфраструктуры. Это про-

исходит несмотря на то, что ее проведение предполагает создание новых регулирующих агентств и дополнительный найм государственных служащих.

В начале XXI века тенденция на сокращение числа занятых в государственном секторе прекратилась и в большинстве промышленно развитых стран их количество стало расти. Так, в 2001–2005 годах произошли незначительные сокращения только в 10 из 26 государств (ЕС и Норвегия), значительное (почти 30%) – только в Австрии, где были приватизированы почтовые услуги и телекоммуникационные службы. Вместе с тем рост занятых в центральном правительстве был зарегистрирован в 16 странах, причем в Бельгии, Эстонии, Литве и Польше прирост их численности превысил 10, а в Болгарии и Латвии – 20 процентов. Данные о доле занятых в государственном секторе (в том числе, в секторе государственного управления) в странах – членах ОЭСР и РФ представлены на рис. 1–3.

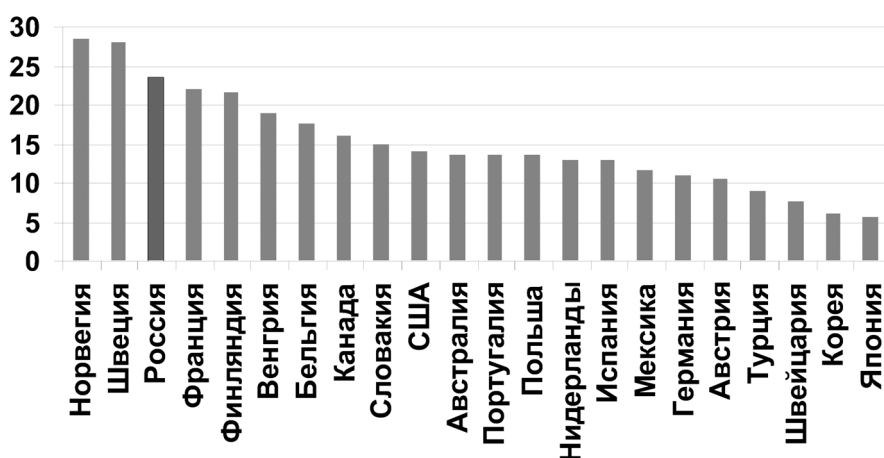


Рис. 1. Доля занятых в секторе государственного управления в общей численности экономически активного населения, %, 2005 год

Источник: Труд и занятость в России / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2007; The State of the Public Service // OECD, 2008.

По динамике занятости все европейские страны можно условно разбить на четыре группы. В первой (Австрия, Венгрия, Мальта, Нидерланды) в 2001–2005 годах происходило сокращение занятых в центральном правительстве и государственном секторе в целом. Во второй (Бельгия, Кипр, Греция, Ирландия, Литва, Норвегия, Словения и Великобритания) – наблюдался их рост в обоих случаях. В третьей (Дания, Финляндия, Франция, Испания и Италия) – сокращение численности занятых в центральном правительстве компенсировалось или даже перекрывалось ее ростом на местном уровне в результате децентрализации государственных управленческих функций. Наконец, в четвертой группе (Латвия, Эстония, Польша, Чехия, Словакия, Болгария, Румыния) увеличивалась численность занятых в центральном аппарате, при этом занятость в государственном секторе в целом

оставалась стабильной или сокращалась. В этих странах, новых членах ЕС, наблюдалась централизация государственных функций.

Необходимость регулирования занятости в государственном секторе стран ОЭСР в 80-х и 90-х годах была вызвана двумя основными причинами. Во-первых, макроэкономические ограничения обусловили необходимость повышения экономической эффективности для сдерживания инфляции, обеспечения роста инвестиций, снижения нагрузки на налогоплательщиков и повышения конкурентоспособности экономики в целом. Во-вторых, возникла потребность в повышении качества предоставляемых населению услуг с целью удовлетворить их растущие запросы, что невозможно было сделать с помощью устаревших, единообразных и бюрократизированных форм их реализации.

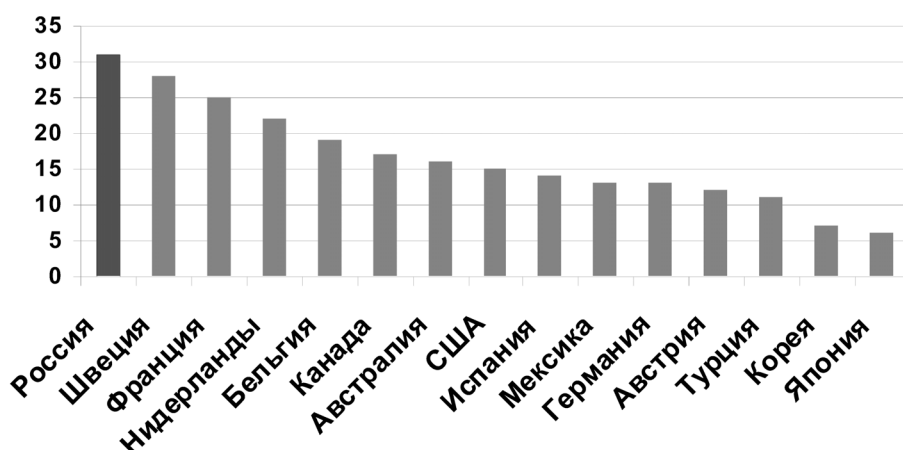


Рис. 2. Доля занятых в секторе государственного управления, в государственных корпорациях и на предприятиях в общей численности экономически активного населения, %, 2005 год

Источник: Труд и занятость в России / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2007; The State of the Public Service // OECD, 2008.

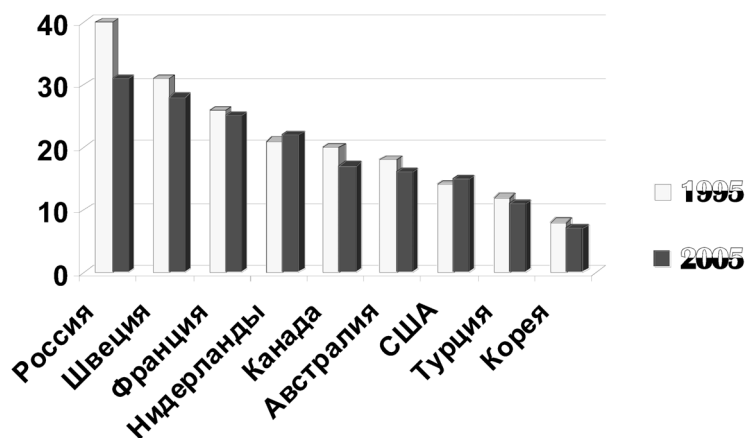


Рис. 3. Изменения в занятости в секторе государственного управления и государственных корпорациях и предприятиях, % от экономически активного населения, 1995–2005 годы

Источник: Труд и занятость в России / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2007; The State of the Public Service // OECD, 2008

Политика нового государственного управления (new public management, NPM) была ориентирована на решение этих проблем. В ее рамках были сформированы пред-

ложения по структурной перестройке организации и финансирования государственных услуг, ориентированные на совершенствование системы стимулирования государ-

ственных служащих для обеспечения более высокой результативности и эффективности их работы. В отношении занятости акцент был сделан на максимально возможные «заимствования» элементов системы, сложившейся в частном секторе. К основным из них в рамках NPM относятся:

- изменение границ между государственным и частным секторами как за счет передачи функций по поставке услуг из первого сектора во второй, так и путем передачи государственных услуг на субподряд или аутсорсинг (от англ. *outsourcing* – использование внешнего источника/ресурса: передача организацией определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой фирме, специализирующейся в соответствующей области);

- организационная перестройка государственного сектора, предполагающая разделение больших бюрократических структур на мелкие, независимые единицы, передача управленческих решений на более низкий уровень для лучшего соответствия потребностям граждан и обеспечения большей прозрачности затрат и результатов;

- переход от иерархических систем руководства к менеджменту на контрактной основе за счет внедрения рыночных или приближенных к ним механизмов управления в области финансирования и предоставления государственных услуг, например, внедрения обязательных конкурсов и тендеров, создания внутренних квазирынков;

- расширение полномочий и сферы компетенции менеджеров, введение более жесткого финансового контроля, продвижение управ-

ленческих технологий, типичных для частных компаний;

- реформа политики управления персоналом и трудовых отношений.

В рамках последнего направления NPM подразумевала постепенный отказ от особого статуса государственных служащих и работников государственного сектора, расширение границ коллективных трудовых переговоров как основного метода регулирования отношений найма, децентрализацию процесса ведения переговоров, индивидуализацию оплаты труда. Все эти меры были направлены на то, чтобы гармонизировать систему оплаты и условий труда с ситуацией, складывающейся на локальных рынках труда, организационными требованиями и показателями результативности отдельных сотрудников.

Приватизация государственных предприятий происходила в 80-х и, главным образом, в 90-х годах. Прежде всего, она осуществлялась в таких областях, как почтовая связь, телекоммуникации, транспорт, ЖКХ, банки и страхование. Таким образом, «сжались» границы государственного сектора, сократилась занятость. В Великобритании, находившейся на переднем фланге приватизации в период правления правительства консерваторов, занятость в государственном секторе сократилась на 2 млн человек с начала и до середины указанного периода. Этому примеру последовали Дания, Италия (приватизация железных дорог, почтовой связи, телекоммуникаций, банков), Нидерланды, Норвегия, Испания (приватизация телекоммуникационных отраслей, телевидения, воздушного транспорта, табачной промышленности), Франция и Германия.

В Финляндии в результате проведенных реформ численность государственных служащих, оплата труда которых полностью или частично финансируется из средств национального бюджета, сократилась с 215 тыс. в 1988 году до 124 тыс. в 2000 году. В Венгрии на базе ранее существовавших департаментов агентств были созданы специальные агентства в форме коммерческих организаций. В результате часть сотрудников перевели в частный сектор, а ранее работавшие в этих департаментах государственные служащие утратили свой особый статус. В Ирландии в 2002 году специальная программа (затронула 40% государственных служащих), осуществленная по инициативе Министерства финансов, была направлена на крупномасштабное перемещение правительственных департаментов, агентств и некоммерческих организаций, получающих государственную финансовую поддержку, в провинциальные города. В Норвегии с начала 90-х годов происходил непрерывный процесс передачи различных функций из государственного в частный, смешанный и муниципальный сектора, обусловивший изменения в статусе большого числа государственных служащих.

При всем различии отношений занятости в развитых странах для обобщения международного опыта можно сформировать, в частности, такую типологию европейских стран [1]. Первая группа – это бывшие социалистические страны Центральной и Восточной Европы (кроме Венгрии), в которых в начале 2000-х годов происходил рост занятости в государственном секторе (в

2008–2009 годах в связи с кризисом им пришлось осуществить мероприятия, направленные на ограничение роста, замораживание или сокращение численности занятых в госсекторе и фонда оплаты труда в нем). Во многих странах росту занятости в секторе центрального правительства сопутствовало сокращение занятости в государственном секторе в целом. Особенности отношений занятости в этих странах можно считать крайне низкую долю работников госсектора, участвующих в профсоюзных объединениях, полное отсутствие профсоюзов в центральном правительстве (страны Балтии и Польша), значительные сложности в организации процессов коллективных трудовых переговоров, обусловленные формальными ограничениями или слабостью профсоюзов, жесткими ограничениями права на забастовки.

Во вторую группу стран можно включить Данию, Норвегию, Финляндию и (с некоторыми оговорками) Нидерланды. Для них характерны высокий уровень занятости в центральном правительстве и государственном секторе в целом, гармонизация отношений найма для государственных служащих и работников, нанятых по обычным трудовым контрактам, очень высокий уровень охвата госслужащих профсоюзными объединениями и широко распространенная практика коллективных трудовых переговоров, отсутствие ограничений на забастовки при наличии специальных механизмов разрешения трудовых споров.

В Германии, Австрии, Франции и Бельгии государственные служащие с особым статусом составля-

ют большинство среди занятых на уровне центрального правительства. «Карьерные» служащие не имеют права на ведение коллективных переговоров, а в Австрии, Германии и Бельгии – также и на забастовки. Во Франции и Германии для этой категории лиц используется оплата по результату, но система установления заработной платы во всех странах этой группы высоко централизована.

Особняком стоит Великобритания, в которой отсутствует особый статус государственных служащих, ограничения на право вступать в профессиональные объединения существуют только для 4 тыс. госслужащих самого высокого ранга, не ограничены права на забастовку. Охват работников госсектора профсоюзами выше среднеевропейского.

Итальянская система организации занятости в госсекторе характерна для четвертой, средиземноморской группы. Она сочетает элементы британской и североевропейской. Право на вступление в профсоюз распространяется на всех служащих, хотя и существуют ограничения для полиции, вооруженных сил и судей. Коллективные трудовые переговоры распространяются почти на всех служащих центрального правительства, вооруженные силы и полицию, хотя для последних групп предусмотрены специальные процедуры. Право на забастовки гарантировано конституционно всем государственным служащим, кроме занятых в отраслях жизнеобеспечения. Уровень охвата профсоюзами выше среднего. Используются коллективные переговоры, действует их двухуровневая система. Оп-

лата труда по результатам используется только для управленческого звена, причем, скорее номинально, так как очень слабой оказывается система оценки.

Анализ результатов реализации крупномасштабных программ реформирования системы управления занятостью в государственном секторе позволяет сделать некоторые выводы о возможности применения известных методических подходов в российской практике, эффективности предложенных программ реформирования. Как показывают исследования, во многих случаях программы сокращения персонала в госсекторе отражали слабый уровень развития систем управления людскими ресурсами, в рамках которых не удавалось увязать задачи государственного органа с потребностью в кадрах – результаты и затраты применительно к государственной службе. Простое сокращение числа занятых без пересмотра задач и функций государственных агентств не позволяло решить существующие проблемы. Сколько-нибудь заметного улучшения работы государственных учреждений в результате не произошло. В одной из разработок Всемирного банка был сделан вывод о том, что «сокращение численности и функций госаппарата, обусловленное, главным образом, фискальными соображениями, зашли слишком далеко и не привели к сколько-нибудь заметным изменениям в эффективности работы» [2].

Во второй половине 90-х годов многие правительства постепенно перешли от простой политики сокращения штатов к более активно-

му управлению людскими ресурсами в государственном секторе. К началу XXI века инициативы по сокращению занятости в нем в странах ОЭСР стали менее заметными. Вместе с тем не потеряли своей актуальности такие меры, как передача функций по управлению людскими ресурсами от центрального органа линейным министерствам и агентствам, управление и оценка работы персонала по результативности, во многих случаях предусматривалось введение за это доплаты.

Одним из направлений совершенствования эффективности управления занятостью и оплатой труда в государственном секторе можно считать выведение некоторых функций на аутсорсинг. В рамках концепции NPM предполагается, что он обеспечивает повышение качества государственных услуг, позволяя в полной мере воспользоваться существующими в частном секторе людскими ресурсами и технологиями. Аутсорсинг особенно широко используется в сфере информационных технологий. Лидером в этом направлении остается Великобритания, где функции, ранее выполнявшиеся внутри отдельных ведомств, особенно активно выводились на аутсорсинг. В последнее время для выполнения государственных функций, прежде всего, в государственной службе здравоохранения (NHS) создаются государственно-частные партнерства.

Дерегулирование управления персоналом в рамках реализации концепции NPM, как правило, сопровождается введением новых мер, создающих дополнительные,

еще более обременительные ограничения для менеджеров. Речь идет о механизмах рыночного типа, ориентированных на улучшение координации и «саморегулирование» в форме системы подотчетности (например, набора индикаторов результативности). Такие меры оказываются еще менее привлекательными для менеджеров по сравнению с традиционными системами контроля и проверок.

Общей тенденцией в таких странах, как Новая Зеландия и Великобритания, внедряющих управление по результатам, оказывается разрастание мер регулирования, накладываемых на стройную и эффективную систему управления, созданную в результате внедрения NPM. Объемы аудита и инспекций, связанные с реализацией концепции управления по результатам, разрастаются сверх всякой меры. Таким образом, первоначальная экономия может быть перечеркнута вновь возникающими накладными расходами. «Одержимость результативностью» оказывает серьезное негативное воздействие и на морально-психологическое состояние государственных служащих [3].

Экспертные оценки внедрения оплаты по результатам в странах ОЭСР оказались неоднозначными и неочевидными [4]. Прежде всего, упор переносится на краткосрочные результаты в ущерб долгосрочным целям; возникают серьезные методологические проблемы измерения результативности, может произойти деморализация тех сотрудников, которые не ориентированы на высокие достижения. Опыт стран ОЭСР показывает, что односторон-

ний упор на материальное вознаграждение снижает действие других стимулирующих мер, таких как стабильность занятости и перспективы интересной, социально значимой работы. В частности, проблема с внедрением системы оплаты труда по результатам возникла в Германии, где Бундестаг отклонил предложение ее правительства внедрить более гибкую систему оплаты труда государственных гражданских служащих.

Еще более серьезные проблемы возникают при внедрении концепции NPM в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой. Их опыт показывает, что в первую очередь должны быть решены проблемы, характерные для традиционного государственного управления, – надежности, непрерывности работы, справедливости принимаемых мер и надлежащего организационного обеспечения. Внедрение оплаты по результатам в западных странах стало возможным только после того, как в традиционной системе государственного

управления были решены проблемы честности, неподкупности, подотчетности государственных служащих и бесперебойности работы. В одной из публикаций Всемирного банка справедливо отмечалось, что использование рыночного механизма и контрактной системы в государственном секторе предполагает наличие укоренившихся рыночных отношений; децентрализация может осуществляться только после того, как система принятия решений уже была унифицирована и централизована, и отчетность на основе результативности не может быть внедрена, прежде чем государственные служащие научатся отчитываться по затратам [5]. Международный опыт управления занятостью в государственном секторе (при всей его разносторонности и неоднозначности) показывает, что сокращение численности занятых должно быть не механическим, а продуманным и постепенным процессом, предполагающим одновременное повышение эффективности деятельности в этой сфере.

1. Bordogna, L. *Moral Hazard, transaction costs and the reform of public sector employment relations* / L. Bordogna. – ILO Working Paper № 19; *Social Dialogue, Labour Law and Labour Administrative Branch*. – ILO, Geneva, June 2008; *Industrial relations in the Public Sector, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. – Brussels, 2008.
2. Therkildsen, O. *Efficiency, Accountability and Implementation* / O. Therkildsen. – United Nations Research Institute for Social Development, 2001.
3. *The Economist*. – 2009. – October 10–16. – P. 68.
4. Ingraham P. *Of pigs and pokes and policy diffusion: another look at pay-for-performance* / P. Ingraham. – *Public Administration Review*. – 1999. – Vol. 53. – № 4. – P. 348–356.
5. Schick, A. *Why most developing countries should not try New Zealand's reforms* / A. Schick. – *World Bank Research Observer*. – 1998. – Vol. 13. – № 1. – P. 129–130.

А также:

Gregory, R. *Recent Developments in Public Sector Labor Markets. Handbook of Labor Economics* / R. Gregory, J. Borland. – Elsevier Publishers, 1999. – Vol. 3.

*Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update*. – OECD, 7–8 October 2002.





Труд и социальные отношения № 5 2010 г.

---

*Modernizing Government. – OECD, 2005.*

*OECD Employment Outlook 2007. – OECD, 2008.*

*Public Sector Employment Trends. Office for National Statistics. – London, October 2005.*

*The State of the Public Service. – OECD, 2008.*

*Rexed R. et al. Governance of Decentralized Pay-Setting in Selected OECD Countries. OECD Working Papers on Public Governance, № 3. OECD Publishing, 2007.*

*United Nations Department of Economic and Social Affairs, World Public Sector Report 2005. – United Nations, N.Y., 2005.*

