

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Слатинов Владимир Борисович, кандидат
социологических наук, доцент, заведующий
кафедрой государственного и муниципального
управления Курского государственного
университета

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Государственная служба - многообразие трактовок в рамках разных наук и подходов – профессиональная деятельность по реализации государственных функций, правовой институт, социальный институт, публично-правовое отношение между государством и его служащими.

Политическая наука – государственная служба: (1) институт государственного управления; (2) политико-административный институт (в силу дихотомичной природы ГУ и реальной вовлеченности государственных служащих в выработку и реализацию политического курса)

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В
ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Государственная служба в контексте
неоинституционального подхода:

**Набор «правил игры» и ограничительных
рамоч, задающих модели поведения
работников государственного аппарата, их
взаимоотношений друг с другом, с
политическими руководителями
государственных органов, а также
гражданами и организациями**

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Такая трактовка государственной службы позволяет достаточно определенно сформулировать предметное поле её анализа с точки зрения политической науки. Понимание института государственной службы как совокупности норм, правил, ограничительных рамок, определяющих совокупность действий и характер поведения бюрократии во внутриаппаратных взаимоотношениях, взаимодействиях с политическим руководством, гражданами и организациями - позволяет выделить в качестве предмета исследований как формальные нормы и ограничительные рамки, так и нормы, носящие неформальный характер, прежде всего, лежащие в сфере публичной этики и морали государственных служащих

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

- С** указанных позиций становится органичным и **встроенность реформы государственной службы в общий массив институциональных реформ, характера её институциональной трансформации - в общий контекст трансформации институтов политико-административного управления**
- Среди российских специалистов сегодня сложился консенсус относительно того, что реформирование государственной службы следует рассматривать как составную часть административной реформы. Между этими реформами существует прямая взаимосвязь: административная реформа, как известно, призвана модернизировать административные практики и тем самым повысить качество государственного управления. Но административные практики воплощены в деятельности конкретного чиновника с установленным статусом, компетенцией, порядком прохождения службы, величиной денежного содержания и характером социальных гарантий. В этом смысле реформа государственной службы имеет решающее значение для обеспечения способностей государства, ибо определяет качество «первичной клетки» государственного администрирования – профессиональной деятельности чиновника**
- К сожалению, обе эти реформы корреспондируются только декларативно: разные программы, разные не синхронизированные сроки, разные структуры управления (комиссии и ответственные министерства)**

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Трактовка реформы с позиций неoinституционализма:

целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в социальной системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации (В. Полтерович)

Реформа предстает как процесс направленных институциональных изменений, имеющий своих агентов, траекторию, стратегию преобразований, совокупность начальных условий, ресурсную базу, набор внешних факторов. При этом стратегия реформы задается «набором управлений, обеспечивающих на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов»

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Одним из ключевых условий успеха реформы является выбор ее **перспективной институциональной траектории**, которая должна учитывать **наличие спроса на соответствующий институт, совокупность начальных условий трансформации и так называемую зависимость от предшествующего развития («наследие прошлого»)**. Существенное значение также приобретает учет **перераспределительной активности**, которая сопровождает любую институциональную трансформацию и высвобождает **переходную ренту**. Последняя оказывает ощутимое влияние на ход реформы, иногда порождая риск превратиться в главный мотив инициации тех или иных новаций

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

В ходе и по результатам реформы могут закрепиться как эффективные (с точки зрения общественной полезности) нормы, так и неэффективные. **Устойчивую неэффективную норму обозначают как «институциональная ловушка»**; возникновение институциональных ловушек – одна из главных опасностей в проведении реформ.

Складывание устойчивого неэффективного равновесия имеет весьма высокие шансы быть состоявшимся. **Результат институционального развития определяется как совокупностью начальных условий, так и действиями реформаторов, в том числе их способностью найти перспективную институциональную траекторию и выстроить эффективную стратегию промежуточных институтов.**

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Эволюция институтов определяется точкой, с которой стартует рассматриваемая система. Результат развития зависит от того – в области притяжения какого равновесия окажется начальное состояние. Это объясняет – почему при одинаковых экзогенных условиях могут существовать разные институты и дает точную трактовку феномену «зависимости от пути», играющему роль в институциональной теории Д. Норта (очевидна и связь данного дискурса с синергетикой).

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Формирование устойчивых неэффективных равновесий (ловушек) – вовсе не частный случай институциональной трансформации.

Процесс формирования и закрепления ИЛ происходит под влиянием механизмов институциональных изменений – координации, обучения, сопряжения, культурной инерции, лоббирования, а также под влиянием присвоения переходной ренты.

Одним из случаев ИЛ выступает ловушка частичной реформы – агенты обучаются и привыкают функционировать в рамках промежуточного института. Таким образом, переходные нормы превращаются в постоянно действующие и неэффективные в долгосрочной перспективе.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Факторы формирования ловушки частичной реформы:

- отсутствие перспективной стратегии реформирования;
- неправильный выбор последовательности преобразований;
- недостаточность усилий по изъятию (недопущению) перераспределения переходной ренты и формирование лоббистской коалиции за сохранение промежуточных институциональных форм.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Реформа госслужбы РФ в постсоветский период в значительной степени (особенно на первом этапе) может быть обозначена как институциональное строительство (формирование института, по сути, отсутствовавшего в системном виде в рамках партийно-советской модели власти, где действовал другой институт – номенклатуры при внешнем регулировании отношений чиновничества и государства нормами трудового права, ибо ГС рассматривалась как обычная трудовая деятельность).

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

История попыток реформирования института ГС в постсоветский период насчитывает 6 этапов:

1 этап: 1991-1996 годы – формирование институционального каркаса ГС, активная деятельность Роскадров;

2 этап: 1997-1998 годы – попытка выработки перспективной траектории реформирования ГС в рамках административной реформы;

3 этап: 1999-2000 годы – попытка реанимировать реформу в рамках стратегической «программы Грефа»;

4 этап: 2001-2002 годы – появление концептуальных документов реформы – Концепции реформирования системы государственной службы 2001 года (официально не опубликована) и первой официально утвержденной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003-2005 годы)»

5 этап: 2003-2007 годы - реализация Программы, ее продление до 2007 года включительно.

6 этап: принятие и реализация новой Программы «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009-2013 годы)»

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Характеристика основных факторов институциональной реформы ГС:

Первая половина 90-х: слабость экспертного знания о перспективной траектории реформы, «тройная трансформация» (смена политического строя, экономической модели, самого государства); индифферентность реформаторов к вопросам госстроительства (вера в крайнюю необходимость «запустить» рыночные механизмы саморегуляции), политико-аппаратная борьба вокруг реформы (особенно создания институционального органа управления госслужбой – так и не создан).

Результаты – институциональный каркас ГС заложен (закон 1995 года) в крайне несистемном, неупорядоченном виде (множество нормативных пробелов и «серых зон» регулирования), с отсутствием перспективного концептуального видения дальнейшего развития ГС (перспективной траектории).

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Эффекты:

- нарастание «институционального вакуума» в сфере государственного управления, а также выдвигание на первый план неформальных норм, устанавливающих и регулирующих отношения внутри бюрократического аппарата;
- максимизация влияния и значимости в государственном аппарате постсоветской России клиентарных отношений как воспроизводящегося типа социальных связей.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Важнейший эндогенный фактор влияния на государственное строительство в России 90-х годов. Порождение в результате либеральных трансформаций «взрывной интенсификации перераспределительных процессов» (В. Полтерович), прежде всего, на уровне политико-экономических элит. В складывающейся конфигурации элитных игроков сформировался запрос на сохранение «рыхлости» и «рассеянности» государственных институтов (институциональная ловушка), рост эффективности которых мог бы воспрепятствовать перераспределительной и рентоизвлекающей активности.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Добавляются:

- ресурсная слабость федеральной верховной и исполнительной власти;
- высокий уровень политической борьбы;
- сохранение актуальности на протяжении почти всех 90-х проблем обеспечения элементарной управляемости и минимизации последствий трансформационного шока (не до более глубоких и сложных реформ).

Формирование «ловушки частичной реформы» - промежуточный, «рыхлый» институт ГС превращается в устойчивый элемент системы госуправления, всякие попытки кардинальной реформы встречают сопротивление и проваливаются - попытка административной реформы и реализации программы государственного строительства (включающая реформу ГС) 1997-1998 годов.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Попытка сформировать перспективную траекторию реформы ГС 1997-1998 годов основывалась на идее привнесения в практику государственного управления постсоветской России концепции нового государственного менеджмента (НГМ). (Мейнстрим, усиленный глобализацией административных практик, плюс «антибюрократический пафос» постсоветских реформаторов и либеральных экспертов)

НГМ уже с конца 90-х годов подвергается нарастающей критике в развитых странах, ее применение в переходных «транзитных» системах в той же методологии и последовательности шагов неприемлемо.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Ключевое условие успеха посткоммунистической трансформации – утверждение верховенства права – «правил игры», без которых невозможно эффективное функционирование рынка.

Важнейшая задача госстроительства – создание конституционно-законодательной базы и эффективное правоприменение (что требует «сильных» государственных институтов, высоких «способностей государства»).

Переходные экономики и политсистемы имеют принципиально другие начальные условия, что делает невозможным механистическое заимствование НГМ.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

- Гай Питерс «Переходным странам требуется более сильное государственное регулирование, чем может предложить НГМ».
- Для переходных стран ключевой становится обеспечение «веберизации» госуправления - формирование стандартов верховенства нормы, беспристрастное правоприменение, высокий уровень административной культуры.
- При этом отдельные элементы НГМ могут инкорпорироваться в стратегию реформирования госуправления, но в рамках строгой расстановки приоритетов (в том числе учитывая последние концепции госуправления в рамках «возрождения государства»).
- Таким образом, требуется творческий синтез концепций организации госуправления и госслужбы (в.т.ч. для проведения административной реформы), учитывая начальные условия и специфический характер российской «догоняющей модернизации»

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Следует честно признать, что пока этот синтез оказался «не по зубам» ни российскому экспертному сообществу, ни, тем более, российской власти.

Концептуальные документы по административной реформе и реформе системы госслужбы представляют собой либо механистическое заимствование идей НГМ (Концепция АР до 2010 года) либо эклектическое сочетание рационально-бюрократического и менеджеристского подходов, не выстроенных в сколько-нибудь связанную систему приоритетов (Концепция реформирования системы государственной службы 2001 года и обе программы реформы ГС 2003-2007 и 2009-2013 годы).

В этом смысле перспективная траектория реформирования института государственной службы по-прежнему отсутствует.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Однако, «нулевые» годы все же внесли в характер институциональной трансформации госслужбы ряд принципиально новых качественных черт.

Частичное восстановление административного потенциала государства потребовало качественного улучшения института ГС путем придания ему большей упорядоченности, системности и появления новых государственно-служебных норм – ФЗ «О системе ГС РФ» и ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», ряд Указов Президента (конкурсы на замещение вакантных должностей, аттестация, присвоение чинов, комиссии по конфликту интересов, реестр должностей, денежное содержание, и.т.д.)

Наблюдается частичная рационализация института государственной службы

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В
ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

При этом сохраняются основные черты
частичной реформы:

- **правовое регулирование остается несистемным;**
- **перспективная траектория реформы отсутствует;**
- **не создана система управления ГС и реформой ГС.**

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Применение элементов НГМ (гибкая оплата труда, срочные контракты -без конкурса, гибкие структуры госорганов) при несформированности системы управления ГС (отсутствие институционального органа) усиливают **личную зависимость госслужащего от руководителя** и, соответственно, клиентарные отношения в государственном аппарате.

Формирование консенсуса основных игроков вокруг частичной реформы и локальных улучшений.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

- Политическая элита – сохранение высокой степени личной зависимости госслужащих, отсутствие четкой границы между политическими, патронажными и карьерными должностями, неэффективность антикоррупционных норм, широкое использование госаппарата в политических целях (административный ресурс на выборах).
- Крупный бизнес – сохранение теневого влияния на назначения и неформальное взаимодействие с госслужащими для «решения вопросов» (акции, переход, прямое корруммирование).
- Структуры, отвечающие за реформу ГС – неконсолидированность, отсутствие четкой системы управления, нежелание менять статус из-за возможных издержек в связи с ее созданием, освоение средств на реформу (перераспределительная активность)
- Экспертное сообщество – неспособность выработать перспективную траекторию реформы, распределение средств на аналитическое обеспечение реформы среди структур «своего круга», закрытость процесса выработки и реализации реформы.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В
ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

Ловушка частичной реформы:

ГС обречена на проведение «частичных
улучшений» при невозможности
осуществления кардинальной
качественной институциональной
трансформации.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В
ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАЕКТОРИИ И
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !