

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ: НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Слатинов Владимир Борисович, доктор
политических наук, профессор кафедры
политологии и государственной
политики Орловского филиала
РАНХиГС при Президенте РФ

Реформирование государственной службы...

Реформирование государственной службы в постсоветской России протекает в условиях трансформации режимных характеристик политической системы, оказывающих на процессы административных преобразований определяющее влияние. В рамках реально существующего, пусть и не в «рафинированном» виде, разделения политических и административных механизмов управления государством (по целевому назначению, ресурсным ограничениям и технологическому потенциалу) приоритет политического целеполагания и конструирования «правил игры» для функционирования административной системы очевиден. Наиболее отчетливо он проявляется в условиях глубоких политических изменений, составными частями которых выступают административные реформы.

Реформирование государственной службы...

Иначе говоря, меняющаяся политическая реальность «творит» административные преобразования, исходя из интересов и ценностных установок доминирующих политических акторов, рассматривающих государственную службу в качестве инструмента воплощения своих стратегий и устремлений. Таким образом, понимаемая в логике неоинституционального анализа как набор формальных и неформальных правил игры и ограничительных рамок для чиновников, государственная гражданская служба оказывается объектом целенаправленных институциональных изменений, вступающих в соприкосновение со сложившимся набором институциональных характеристик, а также композицией наличествующих внутри объекта трансформации интересов.

Реформирование государственной службы...

Активное внимание представителей истеблишмента к проблеме эффективности госуправления демонстрируют наличие реального беспокойства относительно качества принимаемых госрешений и, в особенности, их исполнения в условиях серьезной трансформации среды для системы ГУ, на изменения в которой последней предстоит дать адекватный ответ

Реформирование государственной службы...

Административные реформы можно представить в виде политического цикла, включающего в себя институциональный выбор и институциональные эффекты. Указанные эффекты превращаются в фактор «обратного влияния» на политическую систему, выступая в виде поведенческих моделей, мотиваций и управленческих практик государственных служащих. Последние формируют качественные параметры реализации государственных функций и предоставления государственных услуг, то есть определенный уровень управленческих способностей государства.

Реформирование государственной службы...

Формируя и преобразовывая институт государственной службы, лица и группы влияния, модерлирующие политический курс, исходят из сложившихся в рамках определенной политико-экономической реальности социальных интересов. Эти интересы могут трансформироваться с учетом изменений, которые претерпевает политико-экономический ландшафт, вместе с ними переформируются и подходы к организации институтов политико-административного управления

Реформирование государственной службы...

РЕТРОСПЕКТИВА ЭВОЛЮЦИИ РОССИЙСКОЙ ГОССЛУЖБЫ

В политико-экономической реальности, возникшей в результате распада советской системы и хозяйственной либерализации **начала 1990-х годов**, важнейшую роль играли **политическая рента и рентоориентированное поведение общественных акторов**. Взрывная интенсификация перераспределительных процессов в хозяйственной и социальной жизни, участие в которых обеспечивалось, преимущественно, властным статусом, создала устойчивый набор мотиваций и поведенческих практик в государственном управлении, направленных на рентоизвлечение. **Практическим последствием для формирования государственной службы в постсоветской России стала заинтересованность элитных групп и рентоориентированной части бюрократии в её «рыхлости», несистемности, «институциональной рассеянности»** - когда эффективные институты кадрового отбора и продвижения чиновников, их профессионализации, а также антикоррупционные ограничения либо отсутствовали, либо закреплялись в таком виде, чтобы было невозможно их полноценно активировать.

Реформирование государственной службы...

РЕТРОСПЕКТИВА ЭВОЛЮЦИИ РОССИЙСКОЙ ГОССЛУЖБЫ

«Возрождение государства» в российской версии начала 2000-х годов, охватывало, главным образом, сферу его административных способностей, реанимированных и существенно возросших в результате проведенных политико-административных реформ. Отличительной характеристикой возрастания государственных способностей в России 2000-х годов стало укрепление статуса исполнительной власти как доминирующего политического игрока. **Государственная служба подверглась «частичной рационализации» - формирование современного законодательства, две федеральные программы реформы (2003-2007 и 2009-2013 годы), постепенное формирование антикоррупционных институтов.**

При этом : (1) «неформальная институционализация» остается доминирующей характеристикой политического режима; (2) рентоориентированное поведение также сохраняется как существенный элемент политико - экономической реальности, в него втянулись новые (приобретшие статус доминирующих в начале и середине 2000-х) элитные группы – эти параметры – ключевые **факторы сохранения ловушки «частичной реформы» государственной гражданской службы** («ограниченная рационализация», хроническое «недореструктурирование»).

Реформирование государственной службы...

Ключевые проблемы реформ ГГС 2000-2010-х (Барабашев, Борщевский, Турчинов)

- недостаточная теоретическая проработка реформы;
- отсутствие эффективного управления госслужбой;
- слабое информационное обеспечение, экспертную кулуарность, отсутствие учета общественного мнения;
- децентрализация задач реформы и развития госслужбы (в силу отсутствия единой системы управления ГГС);
- отставание нормативно-правового обеспечения;
- проблемы кадрового обеспечения.

В последней части, несмотря на существенные изменения в законодательстве в части совершенствования кадровых процедур

ДОМИНИРУЮТ ПРОТЕКЦИОНИСТСКИЕ ПРАКТИКИ

Реформирование государственной службы...

Экспертный опрос «Качество государственного управления в регионах России–2014» (университет Гетеборга, НИУ ВШЭ)

- Экспертный опрос «Качество государственного управления в регионах России – 2014» (опрос о КГУ в регионах) нацелен на выявление ключевых характеристик организационного устройства системы государственной службы и поведения государственных служащих в регионах России
- Опрос основан на оценках тщательно отобранных региональных экспертов
- 466 экспертов согласились принять участие в опросе на безвозмездной основе
- 311 анкет было заполнено
- Анкета включает 42 вопроса о качестве государственного управления, что составляет 48 показателей регионального уровня
- Географическое покрытие опроса: 79 регионов из 85 (на момент проведения исследования)
- Для 64 регионов на вопросы анкеты ответили не менее трех экспертов
- По результатам опроса сформированы две базы данных: на индивидуальном и на региональном уровнях

Реформирование государственной службы...

- Поступление на государственную службу и прохождение службы(12 вопросов)
- Замена корпуса работников государственного сектора(3 вопроса)
- Условия работы государственных служащих(5 вопросов)
- Непредвзятость(3 вопроса)
- Сфера предоставления государственных услуг(7 вопросов)
- Заключение государственных контрактов на закупки товаров, производство работ и оказание услуг для государственных нужд(2 вопроса)
- Сфера принятия региональных государственных политических решений(10 вопросов)

Выводы авторов исследования - в части найма и прохождения службы выявлено доминирование протекционизма, причем не партийного, а личного и родственного.

Реформирование государственной службы...

По сравнению со странами Северной Америки Европы (особенно Восточной), в которых основная угроза принципам мерита и эффективности бюрократии исходит от так называемых политических назначенцев (Dahlström2011; Lewis2007), то в России эта угроза **уходит корнями в родственно-личный характер** связей между теми, кто уже находится при исполнении должностных обязанностей (включая политиков и чиновников), и теми, кто желает поступить на государственную службу. Доминирующий характер таких связей в 57 из 79 регионов позволяет **предположить существование в России не «мерит» и не «спойлс» системы, а так называемой патримониальной бюрократии** (Fukuyama 2013) (<http://qog.pol.gu.se/publications/reports/reportsinEnglishandotherlanguages>)

Реформирование государственной службы...

Опыт стран догоняющей модернизации указывает на **критическую необходимость «веберианизации» государственного управления как условие долгосрочной «политики развития»** (в работах П. Эванса и Дж. Рауха на основе сравнительного анализа деятельности государственных бюрократических органов управления в большой группе развивающихся государств убедительно показана **связь развитости некоторых элементов модели рациональной бюрократии и экономического роста. Речь идет, прежде всего, о меритократическом найме сотрудников, основанном на сочетании обучения и конкурсного отбора, и предсказуемых карьерных лестницах на долгосрочный период обеспечивающих материальные и нематериальные вознаграждения членам бюрократической организации**

Реформирование государственной службы...

Однако, «веберианизация», скорее, является желательным процессом, имеющим структурные и культурные ограничения. Патримониальные черты сохраняются в социально-политической организации как модернизирующихся, так и развитых стран.

Г. Рот предположил, что досовременные формы социальной организации могут сохраняться в современную эпоху, даже если традиционалистская легитимность, которая поддерживала ее, находится в процессе распада. Патримониализм является одной из таких форм, и Г. Рот различает два его базовых типа.

Первый из них может быть обнаружен в тех все более и более редких режимах, в которых легитимность все еще основывается преимущественно на традиционных мотивах. Второй, более распространенный тип патримониализма, который Г. Рот называет «личным правлением», не требует какой-либо веры в персональные качества правителя или лидера, но основывается преимущественно на материальных стимулах и вознаграждениях. Личное правление обычно записывают в категорию, выражаемую понятиями «клики», «машины» и «фракции», — этим подразумевается, что она не обязательно исчезает в современных индустриальных обществах.

Реформирование государственной службы...

К. Легг и Р. Лемаршан первоначально различали две формы патримониализма: традиционный вариант, в котором клиентарные отношения пронизывают всю политическую систему в целом, и модернизированный вариант, в котором **патримониальные черты сосуществуют с зарождающимися рационально-легальными тенденциями**. Авторы также говорят об «индустриальной клиентарной системе», они признают, что в действительности нельзя утверждать, что в современных индустриальных обществах политика в точности соответствует идеалу рационально-легальных бюрократий.

Таким образом, речь идет о **гибридных формах институциональной организации, в которых переплетаются патримониальные и рациональные черты**.

Патримониализм и присущие ему патрон-клиентарные отношения в переходных политико-экономических системах – средства **кооптации, контроля, обеспечения доверия**.

Реформирование государственной службы...

В определенных сочетаниях с «частичной рационализацией» управленческих отношений (и, соответственно, «частичной профессионализацией» кадров аппарата управления) патримониальные (точнее – гибридные) системы демонстрируют способность к развитию. Региональные практики (Черноземье – Белгородская, Воронежская, Липецкая области; в меньшей мере, но в рамках тренда – Курская, Тамбовская)

- губернаторский моноцентризм и наличие отстроенной региональной «вертикали власти», подчинение местных элит;
- ориентация «первого лица» на «развитие» и «общественное благо» – советская ментальность, патриотизм (втч «местный»), ощущение миссии («местно-патриотической» или связанной с желанием доказать состоятельность не только как федерального чиновника, но и регионального лидера – Воронежская область);
- формирование пула клиентелл и зависимых групп и структур (сочетание оценки лояльности и эффективности), наделение их ресурсами и встраивание в современные подходы к управлению (институты развития, программно-целевой и проектный подходы и проч.)
- «частичная рационализация и профессионализация» государственной службы и кадровой политики – сочетание клиентарных зависимостей с элементами меритократического отбора, оценки эффективности, обучением и профессиональным развитием
- долгое пребывание первого лица у власти – стабильность правил игры и возможность выстраивать долгосрочные стратегии в регионе

ГИБРИДНОСТЬ С «ЧАСТИЧНОЙ ВЕБЕРИАНИЗАЦИЕЙ» – относительный успех «политики развития» соответствующих территорий

Реформирование государственной службы...

Сегодня, в отличие от 2000-х годов система столкнулась с новыми вызовами – сокращающейся ресурсной базой, а также с неблагоприятным «внешним контуром», связанным с ростом конфликтности в отношениях с западными странами, в позиции и действиях которых российская правящая элита усматривает угрозу сохранению своей власти.

Реформирование государственной службы...

Новая модель политико-административная модель более адекватный утвердившейся системе вертикального политического контроля над основными общественными акторами, а также педалируемым властью «консервативным» и «державным» ценностям, характер. Она должна учитывать потребность в привлечении крупных ресурсов на военно-полицейские нужды (сегодняшние бюджетные приоритеты), на минимально необходимое развитие общественного сектора и инфраструктуры, а также на поддержание социальной стабильности («майские указы в части зарплат бюджетников и другие соцобязательства формально не отменены, хотя фактическое сокращение расходов по социальным статьям продолжается).

Реформирование государственной службы...

Это усиливает в форматировании системы политико-административного управления мобилизационные мотивы, выдвигает **новые требования** к кадровой политике и организации государственной службы

- (1) в условиях углубляющегося ресурсного дефицита **преодоление наиболее одиозных форм рентного поведения (антикоррупционная политика)**
- (2) **усиление потребности в меритократическом найме, профессионализации кадров и рекрутировании на государственную службу (включая ее «верхний» уровень) технократов с приемлемым уровнем компетентности**

Реформирование государственной службы...

В какой мере эти задачи (в частности, задачу № 2) решают меры, предусмотренные Указом № 403?

В определенной (единая информационная система управления кадровым составом ГГС, электронный кадровый документооборот, подача документов на конкурс в эл. виде и проч., а главное – единая методика проведения конкурсов).

Что смущает?

Главное – **отсутствие полноценной системы управления ГГС** (задача ее формирования ставилась в обеих программах реформы. Но не была решена, а теперь даже не ставится).

В гражданской службе отдельные функции управленческого характера в настоящее время распределены по различным органам (фрагментированное, «многополярное» управление). В результате создается ситуация, когда реальный центр по управлению ГС переносится на кадровые службы, где организация ГС носит ведомственный характер, что препятствует консолидации государственного аппарата, лишает систему ГГС независимого кадрового аудита и возможностей проведения консолидированной кадровой политики, распылает ответственность.

Без наличия полноценной системы управления (включающей органы по управлению ГГС на федеральном и региональном уровнях) вероятность сохранения «ловушки частичных изменений» (включая доминирование протекционистских практик в кадровой работе) слишком велика.

Реформирование государственной службы...

Еще один «повод для смущения» – **закрытость процесса реформирования и развития ГГС – слабая роль экспертного сообщества, парламента и общественности.** Отчасти это связано с отсутствием органа по управлению ГГС (экспертные и общественные советы при нем, консолидация экспертизы и обратной связи) – при несформированности органов по управлению ГГС и сопутствующих им структур – надо создавать **постоянно действующие экспертные площадки при госорганах (в частности, региональных администрациях и правительствах),** скажем, по обсуждению «дорожных карт» реализации Указа № 403 – эксперты системы РАНХиГС, вузов, члены ОП и общественных советов при госорганах, эксперты, участвующие в различных кадровых процедурах на ГГС. **Формирование системы «общественного (экспертного) аудита» реализации Указа № 403.**

Частный «повод для смущения» – в Распоряжении Правительства №1919-р предлагается пересмотреть норму о регулярном (1 раз в три года) повышении квалификации для гражданских служащих – размывание конкретики, инструмент сокращения расходов и оптимизации ДПО под разговоры о его индивидуализации и росте применения дистанционных технологий. Учитывая доминирование клиентелизма – задача профессионального обучения и развития кадров должна быть **НАРОЧИТО ЗАОСТРЕНА.**

Реформирование государственной службы...

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!