

# ОТ «РЕФОРМИРОВАНИЯ» К «РАЗВИТИЮ»: ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРИОРИТЕТОВ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

Слатинов В.Б.\* (Россия, г. Курск)

*Аннотация.* Качественные изменения режимных характеристик российской политической системы в 2012–2016 годы были направлены в сторону усиления президентского моноцентризма при сохранении существенной роли рентоизвлечения в политико-экономических отношениях. В организации государственной службы в режиме постепенных изменений («развития») укрепляются инструменты кадровой ротации, совершенствуются профессиональные требования к служащим и антикоррупционные институты. При этом система управления службой, а также независимый антикоррупционный аудит остаются несформированными, что вкупе с пробелами в рационализации кадровых процедур, сохраняет возможности для использования в служебных отношениях протекционистских практик и клиентелизма.

Официальные установки верховной власти в сфере преобразования института государственной гражданской службы России претерпели в последнее время существенную трансформацию. На смену формату «реформирования», закреплённому в рамках двух реализованных федеральных программ (с 2003 по 2013 годы), пришел метод «развития», получивший официальное утверждение в середине 2016 года в Указе Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы». Смена подходов к трансформации государственной бюрократии органически совпала с переформатированием политического режима в 2012–2016 годы в направлении «авторитарной консолидации» [1]. Действовавшие десять лет – с 2003 по 2013 годы – две федеральные программы реформы госслужбы, а также во многом посвященный преобразованию служебных отношений один из «майских указов» (№601), вкупе с новыми принимаемыми документами, говорят о неослабевающем внимании российского правящего класса к вопросам организации и функционирования публичной службы. Это объяснимо – в политической науке широко распространена точка зрения о ведущей роли качества государственных институтов в процессе устойчивого и успешного развития общества [2]. Институциональный дизайн государственной службы имеет непосредственное влияние на структурные характеристики государственной администрации, мотивацию и поведение чиновников, и, таким образом, на содержание и эффективность практик политико-административного управления. В этом отношении институт государственной службы приобретает важное значение с точки зрения формирования высокого уровня государственной состоятельности, внося решающий вклад в обеспечение таких ее параметров как поддержание общественного порядка, управленческая способность и создание условий для развития [3, с. 9].

Впрочем, указывая на пять ключевых параметров государственной состоятельности, отечественные эксперты оговариваются, что эти характеристики государства рассматриваются ими в контексте общественных интересов [3, с. 18]. Однако, государство и его аппарат могут являться нам в другой ипостаси – в ней за рамками официального институционального фасада скрываются сети правящих элит, использующих бренд и институциональную структуру государства в своих интересах, профилирующих государственную активность в контексте своих стратегий. В этом контексте государственная деятельность и государственная политика могут рассматриваться как основная форма активности правящего режима [4, с. 93–95].

Роль государства в публичной сфере интенсивно менялась в последние три с лишним десятка лет – от утвердившейся в 1980-е и расцветшей в 1990-е годы парадигмы «дерегулирования» и менеджеризации публичного администрирования к переосмыслению неоднозначных последствий «маркетизации», воз-

---

\* Слатинов Владимир Борисович, доктор политических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Курский государственный университет.

вращению к идее «сильного государства» [5], выдвигению концептов «государственных способностей» и «хорошего управления» (good governance) [6]. Все это стало отражением нового – постменеджеристского этапа в развитии теории и практики государственного управления развитых стран, столкнувшихся с изменившимся характером угроз и вызовов XXI века. Государства «догоняющего развития», находящиеся под усиливающимся в условиях глобализации давлением передовых политико-административных образцов и одновременно испытывающие на себе дополнительные издержки от имплантации в политико-административные системы идей «маркетизации» публичного управления, в не меньшей, а, возможно, существенно большей мере нуждались в усилении субъектности государства как публичного актора. В то же время, глобализация, открытость границ, рост влияния международных корпораций, интеграция рынков товаров, услуг и капиталов, взрывное распространение новых информационных технологий, не могут механистически вернуть государству прежний «дирижистский» статус как доминирующего игрока. Трансформационные процессы в публичной сфере влияют как на изменение миссии государства и структуры, функций и технологий его политики, так и на роль и содержание деятельности публичных ассоциаций и структур. По всей видимости, мы наблюдаем ситуацию, когда указанные процессы одновременно приводят к повышению роли государственных и негосударственных акторов в производстве и осуществлении публичной политики и изменяют систему их отношений с гражданскими ассоциациями, ориентируя всех участников на кооперацию и сотрудничество. При этом осуществляется переход от «административного государства» к «государству координационному», а в сфере негосударственной активности возрастает значение «вовлеченности в публичные дела» [6, с. 40–42]. Исследования административных реформ в ряде развитых и «транзитных» стран, дискуссия о возможности «хорошего управления» (good governance) показывают, что умаление публичной роли государства ведет к гипертрофии активных заинтересованных групп в политическом процессе и усиливает «провалы» публичного управления на фоне возникающих новых вызовов (миграция, рост этнического и религиозного разнообразия, терроризм, деструктивное влияние глобальных кризисов). Однако «восстановление государства» как центрального актора разработки и внедрения политических решений относительно публичных дел без развития новых форм подотчетности и расширения гражданского участия порождает риски прогрессирующего отчуждения политического класса от населения, увеличивает риски образования политической элитой неподотчетных коалиций с влиятельными группами интересов, которые становятся фактически неподконтрольными гражданскому обществу [6, с. 35]. Поэтому «вовлечение в публичность» становится важнейшим политико-коммуникативным фактором, используемым как государством, так и бизнесом и гражданским обществом при выработке политических решений и формировании политического курса, включая стратегию институциональных реформ.

На характер административных перемен и преобразований института государственной службы решающее влияние оказывают состояние и характеристики политического режима, а также направленность и содержание режимных изменений. Реформирование государственной службы в постсоветской России протекает в условиях перманентной трансформации режимных характеристик политической системы. Один из популярных подходов в отечественной политической науке рассматривает динамику постсоветских режимов в контексте формирования и эволюции неопатримониализма [7]. Ф. Фукуяма говорит о современной России как о стране, остающейся, преимущественно, патримониальным государством, «управляющейся узким кругом лиц-инсайдеров, использующих привилегированное положение для собственной выгоды» [8].

Согласно данному подходу, современному российскому политическому режиму и связанной с ним системе политико-административного управления присущи явные неопатримониальные черты – порядок политических, управленческих взаимодействий, ресурсного распределения и присвоения ренты таков, что государство управляется как частное владение – патримониум правящих групп, которые фактически приватизировали различные общественные функции и институты, делая их *Источником* собственных частных доходов. Принципиальное значение имеет то обстоятельство, что неформальное ядро системы, действующее в клановой патрон-клиентной логике, сосуществует с оболочкой формальных официальных институтов, служащих как легитимирующим основанием, так и инструментом политических стратегий ядра [7, с. 168]. Среди этих стратегий есть и те, что связаны с вынужденной реализацией публичных интересов, а также поддержанием управляемости системы, поэтому предполагают «частичную рационализацию» государственного администрирования. Тем не менее, ключевое значение

в выработке государственных решений принадлежит элитарным сетевым коалициям, выступающим в виде неформальных правительственных «блоков», клиентелл и прочих латентных ассоциаций, которые перепрофилируют деятельность государственных органов на реализацию корпоративных и партикулярных потребностей и интересов [4, с. 98–99]. Важнейшим инструментом реализации указанного типа государственной политики выступает патрон-клиентарная кадровая система подбора, расстановки и продвижения кадров. Различные исследования кадровых процессов на государственной гражданской службе, проведенные в 2000-е годы, подтверждают, что протекционизм и клиентелизм остаются доминирующими кадровыми практиками в системе государственного управления – как на федеральном, так и на региональном уровне [9]. В частности, экспертный опрос «Качество государственного управления в регионах России – 2014», проведенный Университетом Гетеборга и НИУ ВШЭ в 79 субъектах РФ продемонстрировал высокий уровень распространенности протекционизма и клиентелизма, носящего, преимущественно, не партийно-политический, а родственно-личный характер. Авторы исследования приходят к выводу о доминировании на государственной гражданской службе в российских регионах не «мерит» или «спойлс» систем, а так называемой патримониальной бюрократии [2].

Формируя и преобразовывая институт государственной службы, лица и группы влияния, модерирующие 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.

Сегодня качественные изменения режимных характеристик российской политической системы направлены в сторону усиления моноцентризма, однако, по-прежнему сохраняется определяющая роль рентоизвлечения в политико-экономических отношениях. При этом, 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 действиях которых российская правящая элита усматривает угрозу сохранению своей власти. Новая модель рентоизвлечения носит более адекватный утвердившейся системе вертикального политического контроля над основными общественными акторами, а также педалируемую властью «консервативным» и «державным» ценностям, характер. Она учитывает потребность в привлечении крупных ресурсов на военно-полицейские нужды, на минимально необходимое развитие общественного сектора и инфраструктуры, а также на поддержание социальной стабильности. Это усиливает в форматировании системы политико-административного управления мобилизационные мотивы, выдвигает новые требования к кадровой политике и организации государственной службы. В условиях усиливающегося ресурсного дефицита наиболее одиозные формы рентного поведения подвергаются преследованию, в стране усовершенствовано антикоррупционное законодательство, создана соответствующая правоприменительная практика.

В целом, институциональные изменения, реализованные в государственной гражданской службе в 2012–2017 годы, вписываются в пять ключевых трендов. В рамках первого (антикоррупционный тренд) в 2012 году в российское законодательство был введен институт декларирования расходов для должностных лиц (при приобретении активов, превышающих трехлетний совокупный семейный доход), в 2013 году установлен запрет на владение счетами в иностранных банках за пределами России и использование иностранных финансовых инструментов. В том же 2013 году законодательство конкретизировало основания для увольнения с гражданской службы в связи с «утратой доверия». К ним, в частности, были отнесены непринятие мер служащим в случае наличия конфликта интересов, недостоверное декларирование, а также обнаружение зарубежных счетов в иностранных банках, принадлежащих служащему и членам его семьи, а также использование иностранных финансовых инструментов. В 2015 году нормативно гармонизированы понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» в антикоррупционном законодательстве и законодательстве о государственной гражданской службе (с момента появления в 2008 году специального антикоррупционного закона трактовки соответствующих категорий в нем и законодательстве о гражданской службе не совпадали). В Указе Президента «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» новых знаковых антикоррупционных инициатив нет; противодействие коррупции также переводится в «спокойный» формат рутинных мероприятий – в частности, предполагается вне-

дрить методику оценки и систему мониторинга эффективности антикоррупционных подразделений государственных органов, обеспечить ежемесячное обновление антикоррупционных разделов официальных сайтов государственных структур.

Вторым трендом «развития» института государственной гражданской службы в условиях режимных изменений является «ограниченная профессионализация» – закрепление и совершенствование институтов, способствующих росту профессиональной квалификации кадров государственных служащих, но без угрозы критически важным для власти протекционистским практикам их подбора, расстановки и продвижения. В 2013 году законодательно уточнены и конкретизированы порядок работы с резервом кадров, категория «кадровая работа» в государственных органах; руководителей последних нормативно обязали предлагать служащим все вакансии, имеющиеся в структуре и соответствующие их квалификации в случае сокращения должностей и реорганизации государственных ведомств. В 2014 году уточнен порядок регулярной ротации руководителей контрольно-надзорных федеральных структур в регионах. Наконец, в 2016 году квалификационные требования по замещению должностей гражданской службы были адаптированы к изменениям в системе высшего образования страны (наличию бакалавриата и магистратуры); было закреплено право государственных органов на установление требований в отношении направленности образования применительно к занимаемым должностям, установлены принципы единства квалификационных требований для должностей гражданской и муниципальной службы, единства требований по подготовке кадров и осуществлению дополнительного образования для двух видов службы. Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» в качестве наиболее важных мер по профессиональному развитию службы предусматривает создание единой информационной системы управления кадровым составом служащих, внедрение электронного кадрового документооборота и автоматизированной системы проверки сведений о служащих и, наконец, внедрение единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей в государственных органах.

Третьим трендом изменений института гражданской службы в условиях трансформации режима стала «национализация бюрократии». Ее суть – в попытке верховной власти не допустить формирования зависимости лиц, замещающих государственные должности, от влияния иностранных государств и зарубежных неправительственных организаций. В реализации указанной цели нынешней правящей элите видится инструмент защиты суверенитета России. В числе институциональных мер, реализующих эту задачу, стал уже упомянутый введенный в 2012 году запрет для гражданских служащих на владение счетами в иностранных банках, расположенных за пределами России, и на использование иностранных финансовых инструментов. Кроме этого, в 2013 году был введен запрет на прием на гражданскую службу граждан, не прошедших военную службу по призыву без законных оснований, освобождающих их от этой службы (на граждан, отслуживших военную службу по контракту данный запрет не распространен). В 2016 году в служебное законодательство введена норма об обязательном декларировании присутствия гражданских служащих (или лиц, поступающих на службу) на Интернет-сайтах, где размещается общедоступная информация (социальные сети). Непредоставление соответствующих сведений становится основанием отказа в приеме на государственную гражданскую службу или для нахождения на ней.

Четвертый тренд перемен на государственной службе – экономия ресурсов. Сокращение численности государственных гражданских служащих началось уже в ходе кризиса 2008–2009 годов, в течение последующих лет эта тенденция была продолжена. С 2012 года по 2016 год численность государственных гражданских служащих в России сократилась с 743,2 тыс. до 723,3 тыс. человек [10]. До 2018 года приостановлено действие статьи о ежегодной индексации денежного содержания служащих, приняты решения о постепенном повышении пенсионного возраста для лиц, проходящих гражданскую службу.

Пятой тенденцией институциональных изменений на гражданской службе стала попытка расширения общественного участия в управлении службой. Здесь были использованы некоторые инициативы «Открытого правительства» по реформированию государственной службы, выдвинутые в 2012 году [11]. В частности, закреплена норма об обязательном участии в конкурсных, аттестационных комиссиях, комиссиях по служебной этике и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе представителей общественных советов при органах государственной власти.

Институциональные эффекты реализованных мер еще предстоит оценить, но очевидно, что осуществленные изменения вписываются в логику «частичной реформы». Система антикоррупционных институтов в публичной службе выстроена так, чтобы обеспечить вертикальный контроль президентских структур за реализацией антикоррупционной политики, а отнюдь не независимый антикоррупционный аудит в системе публичной власти. Институты кадрового рекрутирования и организации карьеры на государственной гражданской службе, усовершенствованные в процессе ее «развития», обеспечивают частичную профессионализацию кадрового состава российских чиновников, в кадровых решениях усиливается ориентация на «технократов», обладающих необходимым набором профессиональных компетенций. Однако, как показывают результаты эмпирических исследований, преимущественное влияние протекционистских подходов при принятии кадровых решений сохраняется, особенно на верхних уровнях государственно-служебной иерархии. Более того, ощущение у правящей элиты угрозы для сохранения своего доминирования, скорее, усиливает потребность в лояльности как качественной характеристике кадрового состава чиновничества, особенно, на верхних его этажах. Противоречие между потребностями в обеспечении лояльности и компетентности становится ключевым в сегодняшней государственной кадровой политике. В целом, в сложившейся системе публичного управления, где ключевую роль играет вертикальный политический контроль, новую модель рентоизвлечения отличает своеобразная «централизация», как и тесно связанный с практикой извлечения политической ренты более централизованный и «вертикализированный» кадровый патронаж. Совершенствование законодательства о государственной службе и кадровых институтов носит ограниченный характер и реализуется в таком формате, чтобы сохранить возможности для активного использования протекционистских практик и клиентелизма – как «поверх» так и «внутри» институциональной структуры государственных органов. Таким образом, неопатримониальный режим адаптируется к новым вызовам через стратегию «частичных реформ» и формирование гибридных институтов в системе государственного управления.

## Список литературы

- [1] Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 годы. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад фонда «Либеральная миссия» / под ред. К. Рогова.  
URL: <http://www.liberal.ru/articles/6537>.
- [2] *Нистоцкая Марина, Анна Хахунова и Карл Дальстром* 2015. Отчет о проведении и предварительных результатах экспертного опроса «Качество государственного управления в регионах России –2014». – Гетеборг: Институт качества государственного управления.  
URL: <http://qog.pol.gu.se/publications/reports/reportsinEnglishandotherlanguages> (11.02.2017).
- [3] *Мельвиль А.Ю., Стукал Д.К., Миронюк М.Г.* Траектории режимных трансформации и типы государственной состоятельности // Политические исследования, 2012. №2. – С. 8–30.
- [4] *Соловьев А.И.* Государство как производитель политики // Политические исследования, 2016. №2. – С. 90–130.
- [5] *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. – М.: Хранитель, 2007.
- [6] *Сморгунов Л.В.* В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Издательский дом СПбГУ, 2012.
- [7] *Фисун А.А.* К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация // Политическая концептология, 2010. №4. – С. 158–187.
- [8] *Фукуяма Ф.* Широкие слои населения России выиграли бы от установления настоящей демократии // URL: [https://slon.ru/russia/frensis\\_fukuyama\\_shirokie\\_sloi\\_nasleniya\\_rossii\\_vyigrali\\_by\\_ot\\_ustanovleniya\\_nastoyashchey\\_demokrati-1153932.xhtml](https://slon.ru/russia/frensis_fukuyama_shirokie_sloi_nasleniya_rossii_vyigrali_by_ot_ustanovleniya_nastoyashchey_demokrati-1153932.xhtml) (12.02.2017).
- [9] *Турчинов А.И., Магомедов К.О., Кононенко Т.А.* Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом. – М.: РАГС, 2009.
- [10] Официальный сайт федеральной службы государственной статистики. Состав работников, замещающих государственные и муниципальные должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы по полу, возрасту, стажу работы и образованию.  
URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1237818141625](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1237818141625) (12.02.2017).
- [11] *Слатинов В.Б., Мосякин И.Я.* Публичная коммуникация властных и гражданских структур как инструмент реформирования государственных институтов: роль открытого правительства в реформировании государственной службы России // Образование и общество, 2014. Т. 5. №88. – С. 4–9.