

DOI: 10.22363/2313-1438-2017-19-4-403-411

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Г.А. Борщевский

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
(РАНХиГС) при Президенте РФ
пр-т Вернадского, 82, 119571, Москва, Россия

Актуальность исследования обусловлена тем, что в условиях внутренней экономической напряженности и внешнеполитического давления повышаются требования к аппарату органов власти. Политическая наука призвана выработать инструментарий, позволяющий обеспечить адекватность государственной службы потребностям современного общества. Целью статьи является изучение политических факторов трансформации института государственной службы. Используемая методология основана на принципах неинституционализма, широко используемых в современных исследованиях общественно-политических процессов.

На научную новизну претендуют такие положения исследования, как концептуализация понятия политического фактора, понимаемого как условие, влияющее на процессы в экономике и обществе, связанное с особенностями политической системы, которое подлежит наблюдению, измерению и используется для описания характеристик данного общества. Впервые предложена классификация политических факторов институциональной трансформации государственной службы, включающая выступления политических лидеров, государственное планирование, систему предписаний (политические ценности и правовые нормы), кадровую политику и механизм оценки эффективности управления.

В результате проведенного исследования предложена модель жизненного цикла реформы государственной службы и обосновано утверждение, что современные дисфункции данного института во многом объясняются неоптимальным институциональным выбором, сделанным в начале 1990-х годов. Проектирование реформ государственной службы осуществляется узким кругом политико-бюрократической элиты, что способствует длительному консервированию институционализации госслужбы в незавершенной стадии. Чем больше времени проходит с начала политического транзита в России, тем больше возрастает зависимость от предыдущего этапа развития и к тем большим политическим и социально-экономическим издержкам приводит незавершенная реформа бюрократии. Предложена программа мер по развитию института публичной службы, призванных снизить влияние неэффективной неопатримониальной бюрократии и создать условия для перехода к инклюзивным политическим институтам.

Ключевые слова: государственная служба, бюрократия, институт, реформа, гражданское общество, кадры, эффективность

ВВЕДЕНИЕ

Государственная служба является инструментом реализации государственной политики и медиатором общественных взаимодействий. В этой связи важность государственной службы как общественного института трудно переоценить. В то же время деятельность российской госслужбы пока не отвечает уровню стоя-

щих перед ней задач. Актуальность исследования вызвана тем, что сегодня в условиях внутренней экономической напряженности и внешнеполитического давления на нашу страну повышаются требования к аппарату власти. При этом наблюдается определенная стагнация реформы государственной службы. Причиной может являться недостаточное осознание политическими акторами институциональных характеристик госслужбы и факторов ее реформирования. Политическая наука призвана вооружить лидеров страны прикладным инструментарием, позволяющим обеспечить адекватность госслужбы потребностям современного общества.

Целью настоящего исследования является попытка концептуализации политических факторов трансформации института государственной службы. Подобная цель обладает признаками научной новизны, так как имеющиеся работы не раскрывают понятие политических факторов, влияющих на реформу государственной бюрократии.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

К настоящему времени в научно-политическом дискурсе присутствует несколько парадигм, описывающих особенности государственной службы как политико-административного института.

Неовеберовская парадигма основывается на постулатах классической теории рациональной бюрократии [8]. В ее основе лежит идея об относительно автономной корпорации служащих, действующих на принципах профессионализма, беспристрастности, регламентации. В современной редакции данной теории госаппарат призван обеспечивать интересы всего общества, а не какой-либо его части, что стало реакцией на критику обособленности бюрократии от общества. Полярной является парадигма государственного менеджмента (*New Public Management*), основанная на идее, что рыночные механизмы способны обеспечить высокое качество публичных услуг. Следствием данной установки является курс на разгосударствление в экономике, сближение государственной службы и коммерческого сектора [7].

К настоящему времени становится очевидным, что преобладание узкой экономической ориентации способствует замещению идеологии служения в государственном управлении суммой технологий, что приводит к снижению профессионального уровня госслужащих, престижа их службы в обществе, росту коррупции [2]. В новом тысячелетии определенные ожидания связываются с третьей парадигмой, известной как общественно-государственное управление (*Good Governance*). Она предполагает замену рыночно ориентированных квази-правительственных агентств сетевыми некоммерческими структурами. При такой модели профессиональные госслужащие призваны постепенно уступить место гражданским активистам, регулирующим производство и обмен публичными услугами [1].

Названные парадигмы соотносятся с институциональной теорией, так как проблематика государственного управления вписывается ими в общий контекст общественных изменений. С этой точки зрения теория рациональной бюрократии и государственный менеджмент в одинаковой степени отражают логику раннего

институционализма, акцентируя внимание на формальных процедурах взаимодействия государственной службы и общества.

Парадигма общественно-государственного управления в большей степени отражает установки неoinституционализма, так как построена на взаимодействии, обмене информацией и согласовании позиций всех сторон, заинтересованных в принятии того или иного решения [5]. Таким образом, реформа государственной службы происходит в пространстве политических изменений и испытывает влияние многообразных факторов.

Понятие политических факторов присутствует во многих работах [см., например: 6], однако следует констатировать отсутствие фундаментального определения данного понятия и исчерпывающей классификации политических факторов. Применительно к реформированию государственной службы, имеющиеся институциональные исследования также не раскрывают политические факторы, воздействующие на данный процесс [4]. Эти обстоятельства актуализируют целесообразность настоящего исследования.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Исследование базируется на методологии неoinституционализма и факторном анализе.

Методология неoinституционализма является одним из приоритетных направлений современных исследований общественно-политических процессов в мире. Зарубежные (Д. Норт, Г. Саймон, О. Уильямсон, Р. Коуз, М. Олсон, Г. Таллок) и отечественные институционалисты (А. Шастико, В. Тамбовцев, В. Полтерович, В. Гельман, С. Патрушев) разработали подходы к изучению общественных институтов в динамике и во взаимодействии с иными институтами (политические рынки). Мы применяем эти подходы при изучении институциональной трансформации государственной бюрократии.

Факторный анализ связан с применением количественных методов и еще недостаточно распространен в нашей политической науке.

Прежде всего необходимо сформулировать институциональные особенности государственной службы. Данный институт примыкает к политическим институтам, но не тождественен им. С позиций политической науки государственную службу можно рассматривать в качестве:

— элемента политической системы, обеспечивающего ее функционирование и воспроизводство механизмов государственного управления;

— набора норм, формализующих отношения внутри государственного аппарата и между этим аппаратом и обществом;

— совокупности правовых норм, органов власти и модернизационных идей, обеспечивающих посредничество между обществом и политической властью;

— властных отношений, связанных с политическим режимом, а также управленческих инструментов и результатов коммуникации, компромисса между заинтересованными группами интересов;

— совокупности норм, которые в конкретном обществе регулируют статус служащих, их взаимодействия друг с другом, с политическим руководством и обществом.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что *государственная служба — это политико-административный институт, созданный для удовлетворения потребностей в профессиональном исполнении политических решений и обеспечении повседневного контакта между обществом и институтами политической власти.*

Как известно, особенностями общественного института являются удовлетворяемая им общественная потребность, наличие общих целей, социальных норм, соответствующих им процедур, санкций и статусно-ролевой структуры [3]. С учетом сформулированного определения, можно определить:

1) в качестве удовлетворяемой госслужбой *общественной потребности* — обеспечение реализации государственной политики и повседневного контакта между обществом и политической властью;

2) в качестве *общей цели* государственные служащие, в первую очередь, руководствуются собственными интересами и интересами своего подразделения, государственного органа и государственной службы в целом, далее интересами политического руководства и лишь в последнюю очередь интересами общества. В рамках карьерной госслужбы, ориентированной на модель рациональной бюрократии, лояльность служащих поддерживается созданием для них преимуществ перед лицами, не включенными в систему. Менеджеризм и общественно-государственное управление способствуют, в свою очередь, конвергенции собственных ценностей и норм государственных служащих с ценностями общества как социального целого;

3) в качестве *институциональных норм* государственной службы выделяются ценности, приоритеты и организационно-правовые рамки. Ценности государственной службы вытекают из общественных ценностей; приоритеты задаются политическим руководством и обеспечивают выполнение госслужбой политической повестки. Организационно-правовые рамки фиксируют ценности и приоритеты в виде конкретных структур управления, юридических актов и норм. Все три элемента находятся в логической взаимосвязи, возникновение противоречия между ними совпадает с началом очередного цикла институционализации;

4) *процедуры, санкции и статусно-ролевая структура* государственной службы находятся в зависимости от господствующего политического строя и закрепляются в нормативных правовых актах. В настоящее время базовым актом в данной сфере является Федеральный закон «О системе государственной службы РФ», принятый в 2003 г. и определяющий государственную службу как обеспечивающую деятельность в аппарате органов власти и при высших должностных лицах. Прочие виды деятельности в интересах государства и общества не относятся к государственной службе.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Реформа государственной службы осуществляется по инициативе политического руководства в целях адаптации существующих институциональных характеристик бюрократии для решения стоящих перед обществом глобальных задач. В обобщенном виде алгоритм планирования и реализации подобной реформы представлен на рис. 1.

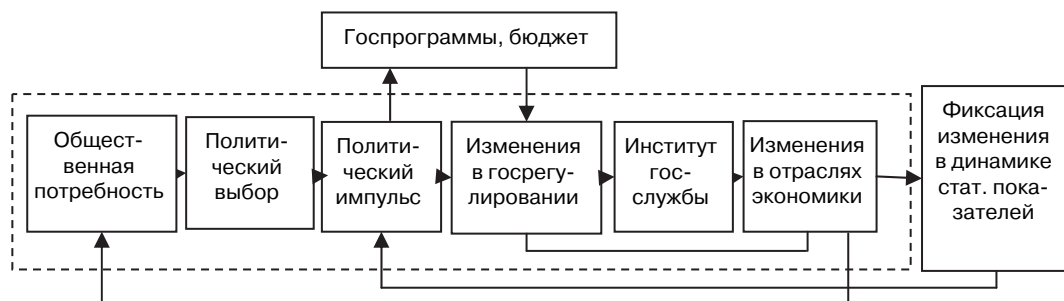


Рис. 1. Жизненный цикл реформы государственной службы

Fig. 1. Life circle of Public Service Reform

Источник: составлено автором (Note: Own figure)

Как уже отмечалось, *общественная потребность* в существовании государственной службы состоит, главным образом, в обеспечении реализации государственной политики и повседневном контакте власти с обществом. Изменение направлений политики (например, модернизация экономики) или взаимоотношений с обществом (например, расширение демократического представительства) влечет потребность в реформировании бюрократии.

Феномен *политического выбора* подробно изучается институциональной теорией. По своей природе политический выбор, как правило, имеет характер оптимизации, то есть поиска единственного решения в множественности альтернатив и ограничений. В новейшей истории России институциональный выбор параметров государственной службы был связан с политическим транзитом 1990-х гг. Ключевой целью на начальном этапе реформ была департизация аппарата и ограничение возможности влияния на него со стороны оппозиционных сил. Далее была осуществлена профессионализация кадрового состава госслужащих и обеспечена их лояльность путем введения дополнительных гарантий. По существу, выбор был между построением открытой госслужбы, охватывающей весь публичный сектор, и закрытой системы, ограниченной штатный персоналом органов власти. Выбор второй альтернативы был сделан, главным образом, под давлением со стороны влиятельной административной элиты, следствием чего стала консервация неэффективных форм бюрократии, препятствующих необходимым изменениям в экономике и социальной сфере страны.

Политический импульс реформы состоит в формализации политического выбора и его обнародовании в форме публичных выступлений политического руководства и в стратегических документах (концепциях, стратегиях, законах, программных указах). Ответственность за политический выбор лежит на главе государства, который определяет цели государственной политики. На основании этих целей разрабатываются отраслевые стратегии, обосновываются долгосрочные приоритеты и лимиты расходов по каждому приоритету. Стратегические решения структурируются в *государственных программах*. Программный подход оправдывает себя там, где в реализацию поставленных целей вовлечены несколько ведомств.

Изменения в государственном регулировании включают издание подзаконных правовых актов во исполнение принятых на политическом уровне стратегических решений. Сделанный институциональный выбор определяет содержание изменений институциональных норм — процедур, санкций и статусно-ролевой структуры института бюрократии. В случаях, когда институциональный выбор основывается на четкой стратегии, ценности и приоритеты легче сформулировать, так как ясен вектор изменений. В условиях российской реформы государственной службы выбор осуществлялся спонтанно, и вследствие этого формирование новых институциональных норм происходило ощупью. В силу ограниченности ресурсов власть могла проводить лишь «очаговую» стратегию реформы в виде отдельных технократических изменений. В результате эти изменения — внедрение информационных технологий, оптимизация численности кадров, эксперименты по внедрению оплаты чиновников в соответствии с результатами труда, проектное управление — не сопровождались изменением системы норм и ценностей госслужащих.

Как видно на рисунке, институт государственной службы выступает объектом изменений, так как на него направлены политические импульсы реформирования. Но, вместе с тем, он одновременно является и субъектом изменений, так как именно посредством института госслужбы власть реализует свои инициативы. Если удастся обеспечить лояльность и управляемость бюрократии, политическая элита может провести в жизнь принятые законы и реализовать запланированные изменения в экономике и социальной сфере. По умолчанию предполагается, что этот процесс должен происходить автоматически. Однако в реальности в условиях сильного давления на политическую элиту со стороны групп интересов изнутри бюрократического аппарата, цели реформы могут подменяться внутренними интересами бюрократии, и реформа приобретает имитационный характер.

В современных развитых странах активно применяются инструменты количественной оценки результатов государственного управления (*evidence-based management*), в том числе с использованием «больших данных» — динамических массивов статистических показателей. В России данные механизмы начинают внедряться, но не сверху, а снизу — на муниципальном и региональном уровне. Для оценки деятельности федеральной власти подобных механизмов пока не создано. Кроме того, показатели внешнего результата, характеризующие влияние органов управления на процессы в экономике и обществе, не используются для оценки эффективности деятельности политиков и чиновников. По внутренним изменениям в аппарате госслужбы нельзя судить об эффективности ее реформирования. Предмет деятельности госслужбы состоит в обеспечении реализации государственной политики. Сделать вывод о направлении общественного развития можно на основании *динамики социально-экономических показателей*.

Как видно на рисунке, реальные изменения в жизни общества приводят к изменению общественных потребностей, возникновению новых запросов общества к власти и изменениям в политической повестке. Это влечет новый политический выбор, новые импульсы для проведения реформ и очередные правовые и организационные изменения. Таким образом, предложенная модель содержит логически замкнутый цикл реформирования бюрократии.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В рамках проведенного исследования предложено определять государственную службу в политической науке как связанный с существующим политическим режимом политико-административный институт, призванный удовлетворять общественную потребность в реализации государственной политики и повседневном контакте общества с институтами политической власти.

На развитие данного института влияют разнообразные факторы. Мы предлагаем определять *политический фактор* как условие, влияющее на процессы в экономике и обществе, связанное с особенностями политической системы, которое подлежит наблюдению, измерению и используется для описания характеристик данного общества.

Набор политических факторов, влияющих на развитие государственной службы, следует из разработанной модели жизненного цикла реформ бюрократии. Мы предлагаем следующую *классификацию политических факторов* институциональной трансформации государственной службы:

- 1) программа политических лидеров,
- 2) государственное планирование,
- 3) система предписаний (политические ценности и правовые нормы),
- 4) кадровая политика,
- 5) механизм оценки эффективности управления.

На наш взгляд, данная классификация учитывает ключевые факторы политического воздействия на бюрократию и содержит в себе эвристический потенциал для оценки политической эффективности реализуемых реформ.

К настоящему времени сложился огромный комплекс правовых актов по вопросам государственной службы, что указывает на приоритетность данного института для законодателя. Однако вопросы о цели и смысле существования института, о том, какими характеристиками должен обладать современный госслужащий, не поднимаются ни в правовом, ни общественно-политическом дискурсе. Неоптимальный институциональный выбор 1990-х гг. проявляется сегодня во фрагментации институциональных норм. Парадокс постсоветской институционализации заключается в том, что, с одной стороны, для государственной службы установлен особый правовой режим, а с другой — ценности, приоритеты развития и система этических регуляторов поведения в этой влиятельной корпорации внятно не определены.

Чем больше времени проходит с начала политического транзита, тем больше возрастает зависимость от предыдущего этапа развития и к тем большим политическим и социально-экономическим издержкам приводит незавершенная реформа бюрократии. Акторам реформы следует рассмотреть возможность расширения границ службы, сближение ее с трудовой деятельностью в бюджетном секторе и местным самоуправлением. Этим будут уничтожены искусственные перегородки между различными видами деятельности по обеспечению общественного интереса, установлена связь между деятельностью органов государства

и развитием общества. Предлагаемые изменения направлены на повышение открытости государственной службы, ее адаптацию к изменяющимся потребностям российского общества и политическим изменениям, завершение этапа институционализации государственной службы в России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Барбашиев А.Г.* Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного муниципального управления. 2016. № 3. С. 163—194.
- [2] *Гаман-Голутвина О.В.* Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО. 2013. № 4. С. 187—194.
- [3] *Гельман В.Я.* Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатриониализма. СПб.: Европейский ун-т, 2015. 59 с.
- [4] *Слатинов В.Б.* Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 79—90.
- [5] *Шастико А.Е.* О методологии институциональных исследований // Вопросы экономики. 2016. № 8. С. 96—120.
- [6] *Шульман Е.М.* Политические условия и факторы трансформации законотворческого процесса в современной России: дис. ... к.п.н. М., 2013.
- [7] *Drechsler W.* The Rise and Demise of the New Public Management // Post-autistic Economics Review. 2005. Is. 33. P. 17—28.
- [8] *Lynn L.Jr.* What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications // NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2008 Vol. I. № 2. P. 17—37.

DOI: 10.22363/2313-1438-2017-19-4-403-411

POLITICAL FACTORS OF INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIAN PUBLIC SERVICE

G.A. Borshevskiy

Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPA)
82 Vernadskogo Av., Moscow, 119571, Russia

Abstract. We define the civil service as a political and administrative institution established to meet the needs in the professional performance of political decisions and providing the daily contact between the society and the political power. The definition of civil service in the Russian legislation is not fit the features of public institution, that is why the institutionalization of the civil service in post-Soviet Russia face difficulties. We see ways to overcome this contradiction, which include the improvement of legislation and implementation to the strategic documents the goals, objectives and performance criteria of civil service institution-building. This goals and objectives should orientate the civil servants to ensure economic growth and improving the quality of citizen's life. The architecture of the civil service institution was offered, including the legal, institutional and human components. We identified the institutional characteristics and location of this institution in the environment of society. The algorithm of civil service institutional change was clarified, which includes elements such as institutional selection, the definition of institutional norms and institutional effects. The requirements for the assessment of institutional effectiveness were formulated. We proved the necessity to describe the driving forces of civil service development

not only by external influences, but also its internal environment. The comparison of this set of statistics with indicators of internal development of the civil service allows concluding about the correlation between the civil service performance on different stages of its institutional transformation and attainment the priorities of the economy and society.

Key words: institute, civil service, institutionalization, institutional transformation, reforming, efficiency

REFERENCES

- [1] Barabashev A.G. Krizis gosudarstvennogo upravlenija i ego vlijanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i bjurokratii. *Voprosy gosudarstvennogo municipal'nogo upravlenija*. 2016; 3. S. 163—194 (in Russ).
- [2] Gaman-Goluvina O.V. Mirovoj opyt reformirovanija sistem gosudarstvennogo upravlenija. *Vestnik MGIMO*. 2013; 4. S. 187—194 (in Russ).
- [3] Gel'man V.Ja. *Modernizacija, instituty i «porochnyj krug» postsovetского neopatrimonializma*. SPb.: Evropejskij un-t, 2015. 59 s. (in Russ).
- [4] Slatinov V.B. Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossii: institucional'nye jeffekty i lovushki. *Rossija i sovremennyy mir*. 2012; 1. S. 79—90 (in Russ).
- [5] Shastiko A.E. O metodologii institucional'nyh issledovanij. *Voprosy jekonomiki*. 2016; 8. S. 96—120 (in Russ).
- [6] Shul'man E.M. *Politicheskie uslovija i faktory transformacii zakonotvorcheskogo processa v sovremennoj Rossii*: dis. ... k.p.n. Moscow, 2013 (in Russ).
- [7] Drechsler W. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic Economics Review*. 2005; 33. P. 17—28.
- [8] Lynn L.Jr. What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2008; Vol. I; 2. P. 17—37.

© Г.А. Боршевский, 2017

Сведения об авторе:

Борщевский Георгий Александрович — кандидат исторических наук, доцент Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ. E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Information about the author:

Georgiy Aleksandrovich Borshevskiy — Ph.D. (History), Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА). E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Статья поступила в редакцию 10.06.2017.