УДК 316.422:35.08 DOI:10.12737/20385

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ В УСЛОВИЯХ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ «НОВОЙ ПУБЛИЧНОСТИ»: ПРОБЛЕМЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Слатинов В.Б.[1]

Административные реформы в развитых странах вступили в новую «постменеджериальную» фазу. Её определяющей характеристикой является повышенное внимание к обеспечению должных управленческих способностей государства при одновременном широком вовлечении бизнеса и общественности в решение публичных дел. Получающая в этой связи распространение в теории государственного управления концепция «новой публичности» формирует современные подходы к выработке публичных ценностей и обеспечению их влияния на государственную политику и управление.

В транзитных политико-административных системах формирование механизмов вовлечения общественности в реформирование государственного и муниципального управления становится важным фактором успеха административных реформ. Использование принципов и технологий публичного участия структур гражданского общества в реформировании российской государственной гражданской службы продекларировано политической элитой и нормативно закреплено. Однако определяющее влияние мотивов извлечения политической и административной ренты и связанное с ними господство в кадровой политике в государственных структурах протекционизма и клиентелизма не позволяют добиться системных изменений в ходе реформирования государственной гражданской службы России.

Ключевые слова: государство, управление, общественность, реформа, политические взаимодействия, концепция «новой публичности».

REFORMING OF STATE CIVIL SERVICE OF RUSSIA IN THE CONDITIONS OF DISTRIBUTION OF THE CONCEPT «NEW PUBLICITY»: PROBLEMS AND RESTRICTIONS

SLATINOV V.B. — Doctor of Political Sciences, Docent, Professor of the Department of Economics, Management and Politics, Southwest State University, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Administrative reforms have entered a new "postmanager" phase in the developed countries. Its certain characteristic is the increased attention to enforce proper management ability of the state under the broad involvement of business and

Слатинов Владимир Борисович, доктор политических наук, профессор кафедры; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал; адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а; e-mail: vestniksrvon@mail.ru

public in decision of public affairs. Receiving the widespread in public administration, the theory of the concept of "new publicity" forms the modern approaches to the development of public values and ensuring their influence on public policy and management. In transit political and administrative systems the formation of mechanisms of public involvement in reforming the state and municipal management is becoming an important factor in the success of administrative reforms. Using the principles and techniques of public participation of civil society in the reform of the Russian Civil Service is declared by the political elite and set legally. However, the decisive influence of motives of political and administrative rent extraction and the associated dominance in personnel policy in government of protectionism and clientelism does not allow to achieve systemic change in the course of reforming the Civil Service of Russia.

Keywords: state, management, public, reform, reform, political interaction, concept of "new publicity".

Российская административная реформа протекает в условиях глубокого переформатирования публичного управления в развитых странах. Данное обстоятельство существенно усложняет задачу целенаправленного изменения отечественной политико-административной системы – внутренняя институциональная трансформация, предполагающая наличие перспективной траектории, имеет в качестве внешнего контекста меняющуюся реальность, в которой все отчетливей обозначается новая философия публичных ценностей как альтернатива философии менеджеризма. Сегодня публичная сфера развивается под влиянием новых трендов, среди которых следует особо отметить:

1) проникновение государства в публичную сферу;

2) трансформацию пространства публичности под влиянием новых информационно-коммуникационных технологий;

3) размывание границ публичной и частной сфер;

4) глобализация публичной сферы и усиление влияния на нее внешних факторов[1].

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 апологетики «маркетизации», возвращению к идее «сильного государства»[2], выдвижению концептов «государственных способностей» и «хорошего управления» (good governance)[3]. 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

[1] См.: Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. - СПб., 2012. – С. 30.

[2] См.: Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. М., 2007.

[3] См.: Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политическая наука. - 2011. - № 2. - С. 9– 28.

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»[1].

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)[2]. 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[3]. 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.

Поскольку социально-экономическое и политическое развитие России носит ярко выраженный «догоняющий характер», а в отечественной административной системе в постсоветский период усилились неопатримониальные практики при ослаблении рационально-бюрократических начал, задача синтеза ключевых моделей организации и функционирования бюрократии применительно к российским условиям и задачам модер-

---

[1] См.: Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. - СПб., 2012. – С. 35.

[2] См.: Там же. С. 34

[3] См.: Бособрод П.А. К проблеме кризиса современной демократии // Политическая экспертиза. 2014. № 3. С. 202– 203.

низации представляется важнейшей с точки зрения трансформации публичного управления[1].

Перспективная траектория реформирования российской государственной гражданской службы связана с формированием симбиотического подхода к переформатированию служебных отношений, в котором приоритет «веберианизации» (прежде всего в части обеспечения меритократического найма и долгосрочных перспектив вознаграждаемого карьерного роста для основной массы чиновников) сочетается с переводом гражданских служащих на систему профессиональной деятельности, «ориентированную на результат» и ограниченное использование элементов индивидуального стимулирования, основанных, при этом, на жестких критериях и процедурах оценки результативности, включая отзывы и оценки потребителей государственных услуг. Большое значение имеет также повышение прозрачности служебной деятельности и открытости в работе государственных органов, то есть создание принципиально новых каналов подотчетности, сетевого участия граждан, заинтересованных групп и структур в выработке политико-административных решений и распределении общественных ресурсов, возможности для которых открываются с развитием концепции «новой публичности».

Подходы к трансформации отечественной административной системы с использованием современных концептов и образцов были заложены в ряде программных документов, в частности в серии «майских указов» Президента РФ 2012 года. В частности, Указ № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусматривает комплекс мер по повышению прозрачности публичного управления, расширению возможностей гражданского участия в формировании публичной повестки дня и принятию государственных решений, совершенствованию кадровой политики на государственной службе, включая предоставление более широких возможностей общественным структурам влиять на ее содержание.

На это направлены идеи создания системы раскрытия информации о подготовке нормативно-правовых актов и их общественного обсуждения, формирования портала Российской общественной инициативы (РОИ), применения оценки эффективности руководителей государственных органов власти и учреждений гражданами, включая использование результатов этой оценки при принятии кадровых решений, изменения механизма формирования общественных советов при органах власти для включения туда независимых от руководства этих структур экспертов. В сфере дальнейшего реформирования системы государственной службы предусматривалось обеспечить участие в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий, комиссий по служебной этике и конфликтам интересов представителей общественных советов при органах власти в качестве независимых экспертов, создать «объективные и прозрачные» механизмы конкурсного отбора кандидатов на должности государственной гражданской службы с созданием единого банка вакансий, информированием граждан о проведении конкурсов и переводе части конкурсных процедур в дистанционную форму с использованием информационных технологий подачи документов и оценки знаний, изменения содержания квалификационных требований, активного использования институтов резерва, ротации и наставничества.

[1] См.: Слатинов В.Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги // Образование и общество. – 2006. № 1. С. 14– 15.

Реформирование российской государственной службы с учетом постсоветского «наследия прошлого» требует сочетания рационально-бюрократической организации с ориентированным на запросы «клиента» эффективным государственным менеджментом и сетевым демократическим участием. Заявленные в рамках реформирования института государственной службы (на основе двух федеральных программ 2003-2007 годов и 2009-2013 годов и упомянутого Указа Президента № 601) приоритеты включают в себя элементы рационально-бюрократического подхода, менеджеризма и сетевой модели управления, однако, они так и не выстроены в ясную иерархию приоритетов и не консолидированы в рамках единой системы управления изменениями. Реализация реформ происходит в режиме «частичных улучшений», не позволяющих в достаточной мере минимизировать в государственных органах влияние неопатримониальных практик служебного взаимодействия и кадровой работы (протекционизм, клиентелизм), а также извлечение политической ренты в ходе осуществления функций публичной власти государственными служащими[1].

Формально закрепленные в законодательстве о государственной гражданской службе публичные ценности и механизмы реализации принципов «новой публичности» организационно слабы и воплощены в формате «частичного» (ограниченного) функционирования. Это относится к установленным Законом «О государственной гражданской службе РФ» принципам гражданской службы – доступности информации о гражданской службе, профессионализма гражданских служащих, взаимодействия с общественными объединениями и гражданами. Организационно-правовое воплощение этих принципов носит фрагментарный характер. Так, федеральный законодатель установил жесткие требования по обнародованию данных о вакансиях в государственных органах, конкурсах на замещение должностей гражданской службы и их результатах. Общенациональная база вакансий и конкурсов в государственных органах по всей России размещается на Федеральном портале управленческих кадров.

Однако указанные инновации сосуществуют с широким набором должностей, исключенных из конкурсных процедур, закрытым механизмом формирования конкурсных комиссий и ограниченной четвертью их состава долей независимых экспертов. Последние, согласно законодательной норме, приглашаются органом по управлению государственной службой, который так и не создан на федеральном уровне и в подавляющем большинстве субъектов РФ. Состав независимых экспертов для конкурсной комиссии, а также аттестационных комиссий и комиссий по служебному поведению служащих и конфликту интересов, таким образом, формируется в основном кадровыми службами и по-прежнему зависит от предпочтений руководителя государственного органа. В конце 2012 года законодательно закреплено право участия в соответствующих комиссиях представителей Общественных советов при государственных органах. Однако деятельность большинства указанных советов носит формальный характер, а новый порядок их формирования и функционирования, призванный придать автономию от руководства госорганов, разработан для федеральных структур, применяется пока в отдельных федеральных органах и не распространяется на региональный уровень.

[1] См.: Слатинов В.Б. Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. – 2012. № 1 (74). – С. 88-89.

Нормативные установления в сфере государственного управления по мере совершенствования законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также об общественном контроле предусматривают постепенную институционализацию обратной связи государственных служащих с гражданами, в том числе посредством новых информационных технологий и сетевого подхода к публичному управлению. Процесс этот происходит медленно, в его рамках осуществляется переход от оценки наиболее значимых государственных услуг, предоставляемых органами публичной власти (пока далеко не всеми), к общественному оцениванию функционирования государственных внебюджетных фондов и бюджетных учреждений (соответствующий механизм только формируется). Для этого потребовались принятие и корректировка подзаконных актов Правительства РФ, а также принятие ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ».

В целом реформирование государственной гражданской службы в России учитывает влияние современных публичных ценностей и частично воплощает подходы, принятые в рамках «новой публичности», однако их реализация носит несистемный, «рассеянный», а в значительной мере имитационный характер, осуществляемый в рамках стратегии «частичных улучшений» административных практик.

Более глубокий и системный вариант реформы, основанный на предложенной выше идее о перспективной стратегии институциональных изменений в системе государственной службы, связан с рядом принципиальных структурных ограничений, обусловленных характером политического режима и, соответственно, системы политико-административного управления.

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[1]. 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[2]. Таким образом,

[1] См.: Розов Н.С. Теория трансформации политических режимов и природа неопатримониализма // Политические исследования. – 2015. № 6. – С. 168-169.

[2] См.: Соловьев А.И. Сетевая архитектура государственного управления и сетевая этика элиты как источники политической стагнации России //Социально-политическая трансформация современной России: поиск модели устойчивого развития. Сборник статей / Ин-т «Справедливый мир», Российская ассоциация

перевод процесса реформирования государственного управления и государственной службы в полноценное поле «новой публичности», как и выработка перспективной стратегии институциональных изменений, сегодня затруднены – доминирование интересов сетевых коалиций в формате неопатримониального господства загоняет реформу в тиски «институциональной ловушки», в пределах которых возможны лишь ограниченные изменения, создающие эффект «частичных реформ» и улучшений.

Библиография/ References:

1. Бособрод П.А. К проблеме кризиса современной демократии // Политическая экспертиза. – 2014. № 3. С. 198 – 208.

2. Мелешкина Е.Ю. Исследования государственной состоятельности: какие уроки мы можем извлечь? // Политическая наука. – 2011. № 2. С. 9 – 28.

3. Розов Н.С. Теория трансформации политических режимов и природа неопатримониализма // Политические исследования. – 2015. № 6. С. 157 – 173.

4. Слатинов В.Б. Административная реформа в России: промежуточные итоги // Образование и общество. – 2006. № 1. С. 10 – 16.

5. Слатинов В.Б. Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. – 2012. № 1 (74). С. 79 – 90.

6. Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: концепции и трансформации государственного управления в XXI веке. – СПб.: Издательство СПбГУ, 2012. – 362 с.

7. Соловьев А.И. Сетевая архитектура государственного управления и сетевая этика элиты как источники политической стагнации России // Социально-политическая трансформация современной России: поиск модели устойчивого развития. Сборник статей / Ин-т «Справедливый мир», Российская ассоциация политической науки, Ин-т социологии РАН. – М., 2015. – С. 96 – 100.

8. Фукуяма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. – М.: «Хранитель», 2007. – 220 с.

1. Bosobrod, P.A. (2014) K probleme krizisa sovremennoi demokratii [On the problem of the crisis of modern democracy] // Politicheskaia ekspertiza [Political Expertise: POLITEX]. – № 3. – P. 198 – 208. (In Russ.)

2. Meleshkina, E.Iu. (2011) Issledovaniia gosudarstvennoi sostoiatel'nosti: kakie uroki my mozhem izvlech'? [Studies of state solvency: what lessons can we learn?] // Politicheskaia nauka [Political Science]. № 2. P. 9 – 28. (In Russ.)

3. Rozov, N.S. (2015) Teoriia transformatsii politicheskikh rezhimov i priroda neopatrimonializma [The theory of political regimes transformation and nature neopatrimonialism] // Politicheskie issledovaniia [The political research]. № 6. P. 157 – 173. (In Russ.)

4. Slatinov, V.B. (2006) Administrativnaia reforma v Rossii: promezhutochnye itogi

политической науки, Ин-т социологии РАН; [редкол.: Л.И. Никовская, В.Н. Шевченко, В.Н. Якимец]. – М., 2015.– С. 98– 99.

[Administrative reform in Russia: the interim results] // Obrazovanie i obshchestvo [Education and Society]. № 1. P. 10 – 16. (In Russ.)

5. Slatinov, V.B. (2012) Reformirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossii: institutsional'nye effekty i lovushki [Civil service reform in Russia: institutional effects and pitfalls] // Rossiia i sovremennyi mir [Russia and the Contemporary World]. № 1 (74). P. 79 – 90. (In Russ.)

6. Smorgunov, L.V. (2012) V poiskakh upravliaemosti: kontseptsii i transformatsii gosudarstvennogo upravleniia v XXI veke [In search of control: control of the state in the XXI century and the concept of transformation]. – SPb.: Izdatel'stvo SPbGU. – 362 p. (In Russ.)

7. Solov'ev, A.I. (2015) Setevaia arkhitektura gosudarstvennogo upravleniia i setevaia etika elity kak istochniki politicheskoi stagnatsii Rossii [Network architecture and network governance ethics elite as sources of political stagnation in Russia] // Sotsial'no-politicheskaia transformatsiia sovremennoi Rossii: poisk modeli ustoichivogo razvitiia [Socio-political transformation of modern Russia: the search for a model of sustainable development]. Sbornik statei / In-t «Spravedlivyi mir», Rossiiskaia assotsiatsiia politicheskoi nauki, In-t sotsiologii RAN. – M. P. 96 – 100. (In Russ.)

8. Fukuiama, F. (2007) Sil'noe gosudarstvo: upravlenie i mirovoi poriadok v XXI veke [A strong state: governance and world order in the XXI century]. – M.: «Khranitel'». – 220 p. (In Russ.)