УДК: 316.422:35.08(470) DOI: 10.22394/2071–2367–2019–14–1–161–177

РЕФОРМА БЮРОКРАТИИ КАК УСЛОВИЕ СТАНОВЛЕНИЯ «ГОСУДАРСТВА РАЗВИТИЯ»: ПЕРСПЕКТИВЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ

Слатинов В.Б, Меркулова К.Г.[1]

Целью статьи является выявление характеристик государственного аппарата, позволяющих ему выступать в качестве «агента развития». На основе использования неоинституционального и сравнительного методов анализа общественных систем показано, что успех «политики развития» в значительной мере связан с наличием у государственной бюрократии «веберианских» черт. Особое значение приобретают формализованный способ отбора на государственную службу и карьерный рост на основе личных служебных заслуг и достоинств.

Важно также, чтобы определение заслуг конкретного чиновника предполагало наличие общественной оценки результатов его деятельности. Добиться преобладания данного типа бюрократов в государственном аппарате можно на основе меритократического найма и наличия видимых «карьерных лестниц». Доминирование на государственной службе неформальных практик рекрутирования и продвижения на основе протекционизма приводит к слабой связанности деятельности государственных служащих с «проектами развития», а их основным мотивом становится демонстрация административного рвения, сочетающегося со статусным рентоизвлечением. *Область применения результатов исследования*, представленного в статье, находится в сфере реформирования государственно-служебных отношений, структурной и функциональной организации государственного аппарата.

Ключевые слова: государство, бюрократия, служба, карьера, рекрутирование, элита, меритократия, протекционизм.

Слатинов Владимир Борисович – доктор политических наук, зав. кафедрой государственного и муниципального управления, Курский государственный университет, адрес: 305000, Россия, г. Курск, ул. Кирова, д. 5, e-mail:slatinov@yandex.ru

Меркулова Ксения Геннадьевна – аспирант кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орел, б. Победы, д. 5а, e-mail: merkulovakg@mail.ru

REFORM OF BUREAUTURE AS A CONDITION FOR THE FORMATION OF THE "STATE OF DEVELOPMENT": PROSPECTS AND LIMITATIONS OF THE MODERNIZATION OF STATE SERVICE OF RUSSIA IN THE NEW POLITICAL CYCLE

SLATINOV V.B. – Doctor of Political Sciences, Head of the Department of State and Municipal Administration of the Kursk State University (Russian Federation, Kursk), e-mail:slatinov@yandex.ru

MERKULOVA K. G. – Postgraduate Student of the Department of Political Science and Public Policy of the Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel) e-mail: merkulovakg@mail.ru

The purpose of the article is to identify the characteristics of the state apparatus, allowing it to act as a "development agent". Based on the use of neoinstitutional and comparative methods of analyzing social systems, it is shown that the success of "development policy" is largely due to the presence of "Weberian" features in the state bureaucracy. A formalized method of selection for civil service and career is of particular importance based on personal merit. It is also important that the definition of the merits of a particular official suggests the existence of a public assessment of the results of their activities. To achieve the predominance of this type of bureaucrats in the state apparatus is possible on the basis of meritocratic hiring and the presence of visible "career ladders". The dominance in the public service of informal practices of recruitment and promotion on the basis of protectionism leads to a weak connection between the activities of civil servants and "development projects", and their main motive is the demonstration of administrative zeal combined with status rent extraction. *The area of application of the research* results presented in the article is in the sphere of reforming public service relations, the structural and functional organization of the state apparatus.

Keywords: state, bureaucracy, service, career, recruitment, elite, meritocracy, protectionism.

Заявленный в «майском указе» 2018 года Президентом РФ курс на осуществление «прорывного научно-технологического и социально-экономического развития» актуализирует задачу формирования соответствующих ему политико-административных инструментов. Одним из таких инструментов может стать концепт «государства развития». Значительные расходы государства на развитие транспорта, коммуникаций, энергетики, а также научно-исследовательскую

деятельность призваны способствовать частным инвестициям, ускорять технологический прогресс и повышать уровень конкурентоспособности на международном рынке. По данным Председателя Правительства РФ, на реализацию нацпроектов и плана потребуется более 25,7 трлн. руб., из них 13,1 трлн. руб. планируется выделить из федерального бюджета, более 7,5 трлн. руб. – из внебюджетных источников, свыше 4,9 трлн. руб. – из региональных бюджетов. Еще 147,8 млрд. руб. будет потрачено из государственных внебюджетных фондов. Комплексный план развития инфраструктуры оказался дороже каждого нацпроекта. На него за шесть лет будет потрачено 6,35 трлн. руб., в том числе 3 трлн. руб. из федерального бюджета.[1] Таким образом, инфраструктурная версия «государства развития» становится актуальным направлением усилий правящей элиты. Однако, важнейшим условием успешности данного подхода является превращение государственного аппарата в полноценного «агента» и «администратора развития».

Успех «политики развития» в решающей мере связан со способностью правящей группы использовать политическую волю и бюрократический аппарат для достижения соответствующих целей, причем в интересах всего общества, а не отдельных групп населения. Таким образом, «государство развития» характеризуют следующие параметры:

- наличие долгосрочного интереса у правящей группы, который заключается в ускорении социально-экономического развития страны;
- ускорение экономического развития, как правило, реализуется посредством осуществления процесса индустриализации экономики;
- важную роль играет определение правящей группой не только базовых политических и юридических правил, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов, но и стратегических направлений экономического развития страны;
- выработанная правящей группой стратегия экономического развития государства реализуется бюрократией, имеющей «веберианские» черты[2].

Принципиально важно заметить, что, согласно новейшим исследованиям, «государство развития» может функционировать как в странах с развивающимися рынками, так и в развитых странах, решающих задачи технологического «рывка». И все же более значимую роль «государство развития» играет при осуществлении стратегии «догоняющей модернизации». Оно выступает субъектом развития в лице конкретных служащих и политиков как публичных акторов, которые формируют соответствующие стимулы для бизнеса, поощряя инвестиции в развитие новых видов деятельности и освоение новых технологий. Важно также снижение рисков,

[1] См.: Правительство оценило расходы на национальные проекты почти в 26 триллионов рублей – URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/02/11/793769 (дата обращения: 08.01.2019)
[2] См.: Саблин К.С. Государство развития // Публичная политика: институты, цифровизация, развитие. Коллективная монография/ Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – С. 134.

возникающих в процессе инвестиционной деятельности. При таком формате функционирования государственного аппарата его субъектов можно рассматривать в качестве администраторов развития – то есть особого типа публичных акторов, которые способны формулировать и решать задачи социально-экономического развития, а также выполняют важные функции в процессе формирования и деятельности институтов развития[1].

Основные характеристики «администраторов развития» были сформулированы Ч. Джонсоном и отчасти напоминают «веберовскую» бюрократию: (1) небольшой размер аппарата; (2) выполнение функций «мозгового центра»; (3) четкое разграничение полномочий между «администраторами развития»; (4) прямой доступ к бюджетным потокам и внебюджетным фондам.[2]

В работе «Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост» американские социологи П. Эванс и Дж. Раух особо отмечают, что «веберианский» подход не отрицает позитивного воздействия сильных рыночных институтов на экономику, но уточняют, что бюрократически структурированные государственные организации, использующие специфические процедуры принятия решений, являются необходимым дополнением к рыночным институциональным механизмам[3]. Это принципиальный момент – в соответствии с «веберовской» трактовкой государственные административные организации, которым присущи рекрутинг сотрудников на меритократической основе и сформированные предсказуемые долгосрочные карьерные перспективы, эффективнее прочих стимулируют экономический рост. Как замечают П. Эванс и Дж. Раух, обстоятельство, что бюрократическое соискательство ренты и коррумпированность государственного аппарата замедляют экономический рост, еще не свидетельствует об ошибочности гипотезы М. Вебера. В своем исследовании авторы попытались выяснить, наблюдаются ли в странах, чей госаппарат наиболее близок «веберовской» идее бюрократии, более высокие темпы экономического роста[4].

Анализ роли бюрократических структур в ускорении экономического роста в 35 развивающихся странах в 1970-90-е годы, проведенный П. Эвансом и Дж. Раухом позволил авторам сделать вывод, что меритократический наем не только повышает вероятность наличия у чиновника хотя бы минимального уровня

---

[1] См.: Чешков М.А. Критика представлений о правящих группах развивающихся стран. – М.: Наука, 1979. – С. 81.

[2] См.: Саблин К.С. Указ. соч. – С. 135.

[3] См.: Эванс П., Раух Дж. «Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост» //Экономическая социология. – 2006. – № 1. – С. 40.

[4] Там же - С. 40– 41.

компетентности, но и укрепляет административную организацию, способствуя формированию корпоративного духа, который, в свою очередь, благотворно влияет на структуру мотивации чиновников. Чиновник, который занял свое место среди других служащих благодаря сходным способностям, лучше усваивает корпоративные нормы и цели, чем тот, который обязан своим местом конкретному родственнику или начальнику. Кроме того, идентификация работника с коллегами и организацией в целом, как правило, порождает интернализованные нематериальные издержки совершения коррупционных действий, подрывающих выполнение целей организации, и контроль над его работой становится эффективнее.

В процессе взаимодействия государства и бизнеса рациональные, не расположенные к риску предприниматели склонны уходить от долгосрочного инвестирования в основной капитал, если существует высокий шанс натолкнуться на коррумпированных чиновников. Действия последних малопредсказуемы, и поэтому они едва ли смогут обеспечить соответствующие вложения со стороны государства. Напротив, инвестиции кажутся менее рискованными, если распространенный образ чиновника включает такие качества, как подконтрольность, дисциплинированность, компетентность, а также заинтересованность в долгосрочном экономическом росте[1].

В исследованиях, посвященных взаимодействию государства и бизнеса при реализации «политики развития» приводятся и другие аргументы в пользу признания за государственными бюрократическими организациями более важной роли в инвестиционном процессе и обеспечении роста. Например, речь идет о способности управленческого аппарата «дисциплинировать» предпринимателей, принуждая их вкладывать большую часть прибыли в производство. В числе других важных черт «государства развития» - способность государственных ведомств стимулировать более рискованные, но перспективные инвестиции путем выборочного субсидирования и защиты от иностранных конкурентов[2]. С идеей «веберианизации» эти подходы объединяет то, что они очевидно предполагают уровень квалификации чиновников выше минимального. Указанные подходы подчеркивают значимость для успеха «политики развития» эффективных бюрократических организаций, что вряд ли возможно, по меньшей мере, без создания механизмов меритократического найма на государственную службу.

Эффекты деятельности «администраторов развития» с позиций неоинституционализма в решающей мере зависят от структуры стимулов, а также роли особых интересов, которые задаются организацией бюрократического

[1] См.: Там же. – С. 43– 45.

[2] См.: Саблин К.С. Государство развития // Публичная политика: институты, цифровизация, развитие. Коллективная монография/ Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – С. 136– 139.

аппарата. К. Саблин на основе анализа структуры интересов служащих выделает следующие вариации:

- ориентация на достижение общественной выгоды через производство общественных и квазиобщественных благ;
- ориентация на консолидацию ресурсов и регулирование финансовых потоков, обеспечивающих возрастание экономической власти государственного аппарата в целом;
- ориентация на получение статусной ренты как в денежной (например, вознаграждение за лоббирование интересов группы предпринимателей), так и в неденежной форме (повышение социального статуса, престижа, возможности приращения социального капитала)[1].

В целевой функции «администраторов развития» можно наблюдать неустойчивый баланс между их стремлением к извлечению статусной ренты и их действиями в качестве публичных акторов, направленными на создание необходимых институциональных условий для разработки и осуществления предпринимателями долгосрочных стратегий развития их бизнеса. На принципиальную важность «веберианских» принципов организации аппарата в условиях функционирования «государства развития» обращает внимание П. Эванс: «…индивидуальная максимизация полезности чиновников должна реализовываться посредством использования преимущественно формальных бюрократических процедур и правил, а не через эксплуатацию личных возможностей, предоставляемых невидимой рукой рынка». В этом случае бюрократическая карьера попадает в зависимость от степени эффективности реализации проектов развития, первоочередное значение получают формализованные процедуры отбора и служебная карьера, основанная на принципе личных заслуг и достоинств. Не менее значимо наличие общественной оценки результатов деятельности государственных служащих. Иначе говоря, «веберианские» черты в организации государственного аппарата, способного выступить «агентом развития», формируются на основе господства меритократических принципов отбора и служебного продвижения, а также видимых «карьерных лестниц»[2].

В случае доминирования в организации государственного аппарата личного протекционизма, а также неформальных сетей взаимодействия между его субъектами происходит максимизация частной составляющей целевой функции «администраторов развития». Принципы меритократии замещаются неформальными практиками рекрутирования, основанными на патрон-клиентарных

[1] Там же. – С. 135.

[2] См.: Эванс П., Раух Дж. «Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост» //Экономическая социология. – 2006. – № 1. – С. 54.

отношениях, особое значение приобретают принципы личной преданности. Карьерное продвижение и материальное положение чиновников оказываются слабо связанными с эффективностью реализации «проектов развития». Вместо этого наблюдаются преобладание мотивации к административному рвению в выполнении распоряжений руководителей и рентоориентированные практики.

Анализ функционирования «государства развития», предпринятый К. Саблиным, позволил выделить два идеально типических случая успешного осуществления указанной стратегии:

(1) западно-европейскую модель, где основной характеристикой выступают формализованные способы координации действий субъектов – отношения чиновников с предпринимателями следуют, преимущественно, четко прописанным правилам и процедурам;

(2) восточноазиатскую модель, в которой «сращивание» интересов «администраторов развития» и предпринимателей осуществляется в рамках «кумовского» капитализма («капитализм для своих») с доминированием неформальных каналов взаимодействия.

В то же время в рамках данной модели сформированы ускоренные бюрократические традиции, включая сложную систему сдачи квалификационных экзаменов для занятия определенных должностей на государственной службе. Сформирован специфический симбиоз формализованных каналов рекрутирования с плотными неформальными сетями взаимоотношений. Эти сети позволяют выстроить модель, в которой коррупционные отношения изначально встраиваются в общую стратегию долгосрочного развития, а извлечение статусной ренты сосуществует с мотивацией чиновников к успешной долговременной реализации соответствующих программ и проектов. Иначе говоря, благодаря сочетанию ряда факторов структурного и процедурного характера, формируются политико-экономические системы, в которых происходит «переплетение патримониализма, коррупции и компетентных экономических бюрократов»[1].

К числу неуспешных «государств развития», в которых реализация соответствующих программ не привела к системным политико-экономическим изменениям, а имела лишь ограниченный эффект, относят Бразилию 1950-60-х годов. Сложившиеся практики организации государственного аппарата, рекрутирования и карьерного продвижения служащих создали высокую текучесть кадров, низкий уровень служебной этики, слабую профессиональную подготовку, неудовлетворительное положение с денежным содержанием чиновников. Укрепило мотивации к активному поиску статусной и политической ренты через осуществление краткосрочных интересов служащих и аффилированных с ними

[1] См.: Саблин К.С. Государство развития // Публичная политика: институты, цифровизация, развитие. Коллективная монография/ Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – С. 137.

предпринимателей, сформировало плотные сети клиентарных отношений в структурах власти. У служащих отсутствовало понимание видимых «карьерных лестниц», в этих условиях преобладание неформальных связей создавало структуру мотивов, в которой доминировали краткосрочные интересы. При наличии очаговых «островов эффективности» типа Банка развития большинство правительственных агентств и ведомств были превращены в своеобразные «вотчины», из которых извлекалась рента в виде «откатов», махинаций с льготными кредитами и землей. В отличие от восточно-азиатских кейсов, бразильский случай сформировал политико-экономическую модель, в которой доминировал активный поиск статусной и политической ренты через реализацию краткосрочных интересов чиновников и аффилированных с ними предпринимателей[1].

С точки зрения К. Саблина, неудачи ряда латиноамериканских версий «государств развития» (в качестве примеров приведены Бразилия и Перу) связаны с неэффективностью двух моделей бюрократических систем – фрагментированных бюрократических аппаратов с преобладанием деформализованных каналов взаимодействия чиновников с предпринимателями (Бразилия) и консолидированных бюрократических систем с жесткими формализованными внешними связями (Перу). В последнем случае бюрократическая система становится слишком инертной и неповоротливой для реализации задач развития, консолидация бюрократического аппарата формирует многочисленные административные барьеры, преодолеваемые посредством коррупции, а управленческая система приобретает «хищнические» черты[2]. В обоих случаях структура бюрократических систем и организация государственной службы в них способствуют максимизации личной выгоды «администраторов развития» через реализацию краткосрочных интересов, а институциональная среда поощряет рентоизвлечение, причем как со стороны государственного аппарата, так и со стороны предпринимателей. И в том, и в другом случаях при рекрутировании на государственную службу доминировали неформальные каналы отбора и продвижения чиновников, а их деятельность основывалась на принципах личной преданности, непотизма, фаворитизма, политической вовлеченности. Успешная реализация «политики развития» требует формирования мотивации общественного служения у ее администраторов, для чего требуется:

(1) обеспечить формирование такой системы государственной службы, в которой доминируют принципы меритократии и видимые «карьерные лестницы» для служащих;

(2) сформировать эффективные внутренние и внешние механизмы контроля над

[1] См.: Там же. – С. 140.

[2] См.: Сото Э. де. Иной путь. Экономический ответ терроризму. – Челябинск: Социум. – 2008. – С. 138.

их деятельностью.

С учетом сформулированных Президентом РФ в 2018 году национальных целей и стратегических задач, которые предполагается реализовать до 2024 года через национальные проекты, важно понимать – в какой мере российский государственный аппарат готов к деятельности в формате «политики развития». Ниже мы оценим два выделенных ранее критически значимых параметра, которые необходимы для успешности модернизационных проектов – наличие черт и характеристик меритократического найма и видимых «карьерных лестниц» на российской государственной гражданской службе.

На формирование системы рекрутирования, а также прохождение чиновниками «карьерных лестниц», их мотивацию определяющее влияние оказывает сложившаяся на государственной службе структура формальных и неформальных институтов, выступающих как правила и ограничительные рамки, регулирующие статус и служебную деятельность работников государственного аппарата. В современном российском служебном законодательстве, претерпевшем существенную трансформацию в условиях реализации двух программ реформирования государственной службы (2003-2007 годы и 2009-2013 годы), а также Указа Президента от 11 августа 2016 года «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2016-2018 годы», положения о меритократическом найме на государственную гражданскую службу так и не были сформулированы с должной степенью четкости и правовой определенности. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» 2004 года (79-ФЗ) устанавливает (ст. 22), что вакантная должность государственной гражданской службы замещается по конкурсу, если иное не установлено самим этим законом. На первый взгляд, конкурсный отбор закрепляется как основной инструмент найма. Но далее 79-ФЗ устанавливает около десятка исключений из конкурсной процедуры. В частности, руководитель государственного органа («представитель нанимателя») по своему усмотрению определяет – проводить ли конкурс на замещение вакантных должностей младшей группы. Данное право объясняется тем обстоятельством, что должности младшей группы с низким денежным содержанием не пользуются популярностью и часто для их замещения по конкурсу не хватает претендентов. Проблема, таким образом, заключается как в недостаточном уровне оплаты труда низового звена государственной гражданской службы, так и в фактически установленной возможности формировать «нижний этаж» служебной лестницы по усмотрению руководителей, предопределяя соответствующий набор мотиваций и представлений у младшего персонала служащих (о решающей роли воли начальника и личных связей в решении кадровых вопросов).

Под исключения из конкурсной системы отбора попадают опции должностей категории «руководители» и «помощники (советники)», назначаемые на ограниченный срок полномочий, включая должности, на которые назначения

производит Президент РФ или Правительство РФ. Ясно, что должности «помощников» или «советников» являются патронажными, так что выведение их из конкурсного порядка замещения естественно. Но указанное положение означает, что заместители федеральных министров, значительная часть руководителей и заместителей руководителей федеральных служб и агентств, назначаемых Президентом РФ и Правительством РФ, как и те, кого назначают федеральные министры, замещают свои должности, минуя конкурсный отбор. Анализ нормативной базы организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод, что схожий порядок (назначение вышестоящим должностным лицом без проведения конкурса) касается руководителей департаментов аппарата Правительства, руководителей и заместителей территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Фактически вся «верхушка» федеральной государственной гражданской службы назначается на должности в рамках схемы, исключающей конкурсные процедуры – то есть по усмотрению руководства.

Примечательно, что 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» не формулирует четких критериев для отнесения той или иной должности к «патронажной» или «профессиональной» позиции, статья 9, устанавливающая классификацию должностей просто констатирует, что должности категории «руководители» (к ним относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений) могут замещаться на ограниченный срок полномочий или без ограничения срока. Критерий разделения этих двух случаев не указан.

В разделе 79-ФЗ, посвященном служебному контракту при выделении двух типов контрактов – срочного и бессрочного, критерий, в соответствии с которым заключается срочный контракт (при его заключении конкурс не проводится), сформулирован предельно расплывчато: срочный контракт заключается, «когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами». Иначе говоря, отнесение должности категории «руководители» к опции, не требующей конкурсных процедур, может устанавливаться подзаконным актом руководителя государственного органа (положением, регламентами), что фактически и является инструментом превращения «верхушки» государственной гражданской службы в сферу, где патронажные назначения легитимированы существующим правовым порядком.

Исключения из конкурсных процедур при назначении на должности касаются не только «верхушечного» слоя государственной гражданской службы. 79-ФЗ отменяет необходимость проведения конкурса при назначении на должность

гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе. На первый взгляд, институт резерва на государственной гражданской службе установлен и регулируется в «меритократическом» формате – зачисление в резерв осуществляется на основе конкурсной процедуры (конкурс проводится для формирования резерва, кроме того, в резерв могут быть зачислены те, кто не победил в конкурсном отборе на вакантную должность, но показал хороший результат при испытании). Попасть в резерв можно также, получив рекомендацию аттестационной комиссии по результатам аттестационной процедуры, а также будучи уволенным с государственной службы по оговоренным законом обстоятельствам (например, при сокращении должностей и невозможности трудоустройства в государственный орган). Указ Президента № 96 от 1 марта 2017 года, утвердивший положение о кадровом резерве для федеральных структур, а также региональное законодательство по вопросам резерва, предусматривают проведение мероприятий по профессиональному развитию резервистов.

В то же время российское служебное законодательство приняло концепцию - «резерв для группы должностей», а не «резерв для конкретной должности». Ряд экспертов, изучив карьерные траектории резервистов, зачисленных в прежние годы в резерв под конкретные должности, обнаружили, что многие из них теряли прежние позиции и подвергались давлению из-за «ревности» руководителей к зачисленным в резерв на их должности. Кроме того, идея «широкого резерва», образованного под должностную группу, по их мнению, расширяет кадровую базу для замещения должностей[1]. Однако вопрос – как происходит назначение на вакантную должность при наличии резерва – является центральным с точки зрения оценки «меритократичности» системы кадрового резерва на российской государственной гражданской службе. Согласно действующим нормам, фактически это назначение производится по личному усмотрению руководителя, без наличия императивных инструментов использования резерва в подобных случаях. 79-ФЗ (статья 64) определяет такой порядок совершенно четко – «назначение гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, на вакантную должность гражданской службы осуществляется с его согласия по решению представителя нанимателя». Иначе говоря, при наличии вакантной должности гражданской службы, замещаемой по конкурсу, и резерва для ее замещения именно руководитель государственного органа («представитель нанимателя») принимает окончательное решение о назначении на нее резервиста, либо об объявлении конкурса. Еще одним принципиальным обстоятельством является право

[1] См.: Барабашев А.Г., Стружак Е.П. Два подхода к созданию резерва управленческих кадров // Государственное управление. Электронный вестник. 2009. – Выпуск №20. – URL:https://elibrary.ru/download/elibrary_12913417_38373238.pdf

руководителя назначить из списка резервистов (напомним, резерв формируется не «под должность», а для замещения группы должностей) того, кого он посчитает нужным, – право выбора кандидатуры остается за «представителем нанимателя», императивные процедуры отбора (например, «закрытый» конкурс для резервистов) законодательством не предусмотрены. Единственным императивным «профессиональным фильтром» в этом случае выступают квалификационные требования к должностям – претенденты все зависимости от своего статуса (резервисты, участники конкурса и прочие) должны им соответствовать. Разумеется, в данном случае речь идет о формальных признаках соответствия (уровень образования, стаж работы по специальности или стаж госслужбы).

Институциональное регулирование кадрового резерва на государственной гражданской службе РФ хорошо демонстрирует, как устроены конкретные механизмы неопатримониального господства в российском государственном аппарате. Как известно, ядро клиентарно-патронажной сети не может целиком игнорировать публичную природу государства, поэтому возникает симбиоз неопатримониального «ядра» с формальными институтами, которые служат как его легитимирующим фактором, так и инструментом его политических и управленческих стратегий.[1] На примере институционального регулирования механизма формирования и использования кадрового резерва это отчетливо видно – сам механизм резерва институционально закреплен, созданы инструменты его формирования, однако, конечное решение об использовании его участников для замещения должностей либо игнорировании их кандидатур принимается по усмотрению руководителя. От него, в конечном счете, и зависит использование «профессиональной» или протекционистской логики кадровых решений, либо та или иная степень сочетания указанных стратегий. При необходимости, определяемой динамикой интересов и ситуации, неопатримониальное «ядро» может усиливать профессиональные начала на государственной службе либо ослаблять их в пользу патронажных связей.

Указанная стратегия обеспечивается не только выводом за рамки конкурсной системы «верхушки» гражданской службы и охарактеризованной выше системой формирования и использования кадрового резерва, но и институциональным механизмом осуществления конкурсного отбора на государственную гражданскую службу. Совершенствование конкурсного механизма замещения должностей, объявленное в числе приоритетов в Указе Президента № 601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», вписалось в логику «частичной реформы» - локальных технологических улучшений сложившегося порядка рекрутирования кадров на

[1] Фисун А.А. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интепретация // Политическая концептология. – 2010. – № 4. – С. 158– 187.

гражданскую службу, не затрагивающих глубинных патронажно-клиентарных практик.

Необходимость совершенствования конкурсного отбора на государственную гражданскую службу констатировалась в уже упомянутом Указе Президента РФ № 601, в котором говорилось о «создании объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы, включая проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий». Фактически такая база вакансий сформирована на основе информационного ресурса «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» (gossluzhba.gov.ru). Правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ в 2016-2017 годах закреплен статус данного портала как ресурса, где аккумулируются и публикуются все имеющиеся на государственной гражданской службе вакансии, а также объявления о проведении конкурсов на замещение вакантных должностей. Это существенно повышает открытость гражданской службы и кадровых процессов в ней, расширяет возможности участия граждан в процессе рекрутирования кадров в государственный аппарат.

В рамках реализации Указов Президента «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и «Об основных направлениях развития государственной службы на 2018-2018 годы» Правительством РФ была утверждена единая методика проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Конкурсная процедура в связи с появлением методики совершенствуется. Определяются методы оценки, с помощью которых будет измерен профессиональный уровень кандидатов и личностные качества, в частности, умение мыслить стратегически, работать в команде, степень готовности к изменениям, личная эффективность в работе. Единой методикой предлагается использовать оценочные методы, хорошо зарекомендовавшие себя на практике. В первую очередь – это тестирование, а также анкетирование, индивидуальное собеседование, подготовка проекта документа, написание реферата.

Предлагается ввести балльную оценку выполнения каждого задания путем установления максимального балла, а также критерии формирования рейтинга каждого кандидата по итогам конкурса. По мнению разработчиков, балльно-рейтинговый подход повысит объективность конкурсной процедуры и сделает ее более прозрачной. С этой же целью рекомендуется не реже, чем раз в год, менять состав конкурсной комиссии.

Методика предполагает обязательное размещение в объявлении о конкурсе информации о должностных обязанностях служащего, что может способствовать более эффективной подготовке претендентов к процедурам оценки знаний и

умений. Установлено, что со всеми материалами выполнения кандидатами конкурсных заданий члены комиссии должны быть ознакомлены не позднее трех дней до начала ее заседания. Соответственно и сами оценочные мероприятия должны быть проведены, как минимум, за три дня до заседания. До принятия рассматриваемого документа эти сроки каждый государственный орган определял сам.

Для повышения объективности и прозрачности конкурсной процедуры единой методикой вводится балльно-рейтинговая система, когда каждый член комиссии заполняет конкурсный бюллетень установленной формы на каждого кандидата путем выставления ему балла и краткого обоснования своего решения. По завершении всех конкурсных мероприятий претенденту на вакансию или на место в кадровом резерве выставляется итоговый балл путем вычисления среднего арифметического и секретарем комиссии формируется рейтинг всех кандидатов. Тем не менее, методика не обязывает автоматически признавать победителем кандидата, набравшего наибольшее количество баллов, результаты балльно-рейтинговой оценки «учитываются» при принятии итогового решения. Если результаты балльно-рейтинговой оценки и голосования не совпадают, – это требует письменного обоснования в итоговом протоколе заседания конкурсной комиссии[1].

Таким образом, единая методика проведения конкурсов для замещения должностей гражданской службы унифицирует и частично рационализирует данную кадровую технологию, действуя в логике «ограниченной профессионализации» государственной службы, имеющей место с 2014 года в связи с нарастанием проблем в государственном управлении из-за негативного влияния санкционного фактора, низких темпов экономического роста и сокращения ресурсной базы действующей политико-экономической модели.[2] Однако ключевое значение в обеспечении объективности оценивания претендентов на вакантные должности имеют независимый контроль соответствующих процедур со стороны автономного органа по управлению государственной гражданской службой, а также наличие в конкурсной комиссии, как минимум, половины независимых экспертов.[3]. Ни одно из этих условий в настоящий момент не соблюдается – органы по управлению государственной гражданской службой на федеральном и региональном уровнях не

[1] См.: Нужнова С.Л. Совершенствование конкурсной технологии на государственной гражданской службе посредством внедрения единой методики ее реализации // Вестник экспертного совета. – 2018. – № 1-2. – С. 118– 120.

[2] См.: Слатинов В.Б. Трансформация приоритетов политического управления государственной гражданской службой России в ситуации режимных изменений: от «реформирования» к «развитию»// Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – № 3. – С. 165–166.

[3] См.: Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы в рамках проекта «Открытое правительство»: новый формат или имитация публичности // Политическая экспертиза (ПОЛИТЭКС). – 2013. – № 3. – С. 51– 53.

сформированы, их функции частично реализуют кадровые службы государственных органов и структурные подразделения по вопросам госслужбы и кадров региональных администраций[1]; доля независимых экспертов, включая членов общественных советов при органах власти, в конкурсных и аттестационных комиссиях до настоящего момента определена как «не менее четверти», государственные органы руководствуются именно этим параметром, не стремясь расширить их долю.

Довольно примечательно, что запустивший Национальные проекты Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 не имеет специального раздела, посвященного совершенствованию государственного управления и государственной службы, – они «растворены» в Нацпроектах, в частности, в том, что посвящен цифровой экономике. В рамках «цифровизации» государственного управления (раздел «Цифровое государственное управление» Национального проекта «Цифровая экономика РФ») речь идет о совершенствовании электронного документооборота, информационной системы управления кадровым составом госслужащих, оснащении государственных органов типовым автоматизированным рабочим местом госслужащего и других технологических изменениях, не затрагивающих базовые практики найма и карьерные стратегии в государственном аппарате.

Таким образом, сложившаяся в настоящий момент в государственном аппарате России институциональная система найма и продвижения государственных гражданских служащих не может обеспечить господства меритократических принципов отбора, а также видимых «карьерных лестниц» для чиновников государственных органов, что создает критические риски для успеха заявленной «политики развития». Совокупность изменений, реализованных в последние годы в рамках линии на «ограниченную профессионализацию» гражданской службы, способна породить эффекты «частичных улучшений» в работе государственного аппарата, несколько повысить его профессиональный уровень и эффективность государственного администрирования, но с учетом доминирования патронажно-клиентарных отношений и ориентации на рентоизвлечение как доминирующего мотива служебной деятельности, позитивные изменения будут носить ограниченный характер.

Библиография/References:

1. Барабашев А.Г., Стружак Е.П. Два подхода к созданию резерва управленческих кадров // Государственное управление. Электронный вестник. – 2009. – Выпуск № 20. – URL: https://elibrary.ru/download/ elibrary_12913417_38373238.pdf.

[1] См.: Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: монография под общей ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – С. 68– 79.

2. Нужнова С.Л. Совершенствование конкурсной технологии на государственной гражданской службе посредством внедрения единой методики ее реализации // Вестник экспертного совета. – 2018. – № 1-2. – С. 118–120.

3. Саблин К.С. Государство развития // Публичная политика: институты, цифровизация, развитие. Коллективная монография / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – С. 132-145.

4. Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы в рамках проекта «Открытое правительство»: новый формат или имитация публичности // Политическая экспертиза (ПОЛИТЭКС). – 2013. – № 3. - С. 44– 54.

5. Сото Э. де. Иной путь. Экономический ответ терроризму. – Челябинск: Социум, 2008. – 408 с.

6. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: монография под общей ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 242 с.

7. Фисун А.А. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интепретация // Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований. – 2010. – № 4. – С. 158–187.

8. Чешков М.А. Критика представлений о правящих группах развивающихся стран. – М.: Наука, 1979. – 246 с.

9. Эванс П., Раух Дж. Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост// Экономическая социология. – 2006. – № 1. – С. 38– 61.

1. Barabashev, A.G., Struzhak, Ye.P. (2009) Dva podkhoda k sozdaniyu rezerva upravlencheskikh kadrov [Two approaches to the creation of a reserve of managerial personnel] // Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik [E-journal. Public Administration]. – Vypusk № 20. – URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_12913417_38373238.pdf (In Russ.)

2. Nuzhnova, S.L. (2018) Sovershenstvovaniye konkursnoy tekhnologii na gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe posredstvom vnedreniya yedinoy metodiki yeye realizatsii [Improvement of competitive technology in the civil service through the introduction of a uniform methodology for its implementation] // Vestnik ekspertnogo soveta [Vestnik of the expert council]. – № 1-2. – P. 118-120. (In Russ.)

3. Sablin, K.S. (2018) Gosudarstvo razvitiya [State of development] // Publichnaya politika: instituty, tsifrovizatsiya, razvitiye [Public policy: institutions, digitalization, development]. Kollektivnaya monografiya / Pod red. L.V. Smorgunova. – M.: Aspekt Press. – P. 132– 145. (In Russ.)

4. Slatinov, V.B. (2013) Reformirovaniye gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby v ramkakh proyekta «Otkrytoye pravitel'stvo»: novyy format ili imitatsiya publichnosti [Reforming the state civil service in the framework of the project "Open Government": a

new format or an imitation of publicity] // Politicheskaya ekspertiza (POLITEKS) [Political Expertise (POLITEX)]. – № 3. – P. 44–54. (In Russ.)

5. Soto, E. de. (2008) Inoy put'. Ekonomicheskiy otvet terrorizmu [The other way. The economic response to terrorism]. – Chelyabinsk: Sotsium. – 408 p. (In Russ.)

6. Upravleniye gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhboy Rossiyskoy Federatsii [Management of the state civil service of the Russian Federation]: monografiya pod obshchey red. A.I. Turchinova. – M.: Izd-vo RAGS, 2009. – 242 p. (In Russ.)

7. Fisun, A.A. (2010) K pereosmysleniyu postsovetskoy politiki: neopatrimonial'naya intepretatsiya [Towards a rethinking of the post-Soviet policy: neopatrimonial interpretation] // Politicheskaya kontseptologiya: zhurnal metadistsiplinarnykh issledovaniy [The Political Conceptology: Journal of Metadisciplinary Research]. – № 4. – P. 158–187. (In Russ.)

8. Cheshkov, M.A. (1979) Kritika predstavleniy o pravyashchikh gruppakh razvivayushchikhsya stran [Criticism of ideas about the ruling groups of developing countries]. – M.: Nauka. – 246 p. (In Russ.)

9. Evans, P., Raukh, Dzh. (2006) Byurokratiya i ekonomicheskiy rost: mezhstranovoy analiz vozdeystviya «veberianizatsii» gosudarstvennogo apparata na ekonomicheskiy rost [Bureaucracy and Economic Growth: A Cross-Country Analysis of the Impact of the "Weberization" of the State Staff on Economic Growth] // Ekonomicheskaya sotsiologiya [Journal of Economic Sociology]. – № 1. – P. 38 – 61. (In Russ.)