ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ПОЛИТИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

Борщевский Г. А.

кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Россия), 119571, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, 82, ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

УДК 342.9.07:32
ББК 66.033.141.3

Цель. Изучение особенностей институционализации государственной службы в России и формирование рекомендаций по ее институциональной трансформации на современной этапе развития.

Методы. Исследование основано на методологии неоинституционального анализа в ее приложении к проблемам государственной службы. В результате применения сравнительного анализа выявлено несоответствие определения государственной службы в действующем российском законодательстве характеристикам общественного института, что затрудняет институционализацию государственной службы в постсоветской России.

Результаты. Разработана архитектура института государственной службы, включающая правовой, организационный и кадровый компоненты. Выявлены институциональные особенности и место данного института в институциональной среде общества. Уточнен алгоритм институциональных изменений государственной службы.

Научная новизна. Уточнены понятие государственной службы для политической науки и ее институциональные характеристики. Государственная служба определяется как политико-административный институт, созданный для удовлетворения общественной потребности в профессиональном исполнении политических решений во всех сферах деятельности, где осуществляется государственное управление.

Ключевые слова: институт, государственная служба, институционализация, институциональная трансформация, реформирование, эффективность.

THE INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SERVICE IN A POLITICAL CONTEXT

Borshchevskiy G. A.

Candidate of Science (History), Senior lecturer of the Department of Public Service and Human Resources Policy of the Institute of Public service and Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 82 Vernadskiy av., Moscow, Russia, 119571, ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Purpose. Study of features of public service institutionalization in Russia and formation of recommendations for institutional transformation at the modern stage of development.

Methods. The study is based on the analysis of neo institutional methodology in its application to the problems of public service. Because of the use of comparative analysis the author defined incompliance of the definition of the public service in the existing Russian legislation to the characteristics of public institution, that makes it difficult to institutionalize public service in post-Soviet Russia.

Results. The author designed the architecture of a public service institute including legal, institutional and human components. Institutional characteristics and place of this institution in the institutional environment of society were identified. Algorithm of institutional changes in the public service was specified.

Scientific novelty. The author clarified the notion of public service for political science and its institutional characteristics. Public service is defined as a political-administrative institution created to meet public needs in the professional execution of political decisions in all sectors of activity, where the public administration.

Key words: institute, public service, institutionalization, institutional transformation, reformation, efficiency.

© Борщевский Г. А., 2017

Борщевский Г. А.

Введение

Развитие государственной гражданской службы РФ в настоящее время происходит на основании двух базовых документов, рассчитанных на текущий политический цикл до 2018 года. Это указы Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (2012 г.) и «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (2016 г.). В них предусмотрены, в частности, мероприятия по управлению численностью служащих, внедрению информационных систем, унификации кадровых процедур и требований к должностям. Обращает внимание, что оба документа являются сугубо техническими, направленными на точечные улучшения. Механизмов для изменения принципов функционирования бюрократии в них не заложено.

Можно предположить, что законодатель рассматривает формирование системы государственной службы как завершенный процесс, нуждающийся лишь в частичной корректировке. В настоящей статье мы попытаемся выяснить, так ли это, используя методологию институционального анализа.

Государственная служба представляет собой политико-административный институт общества, а ее реформирование – это политически обусловленный процесс институциональных изменений [1].

Гипотеза данного исследования строится на предположении, что проектированию мероприятий по реформированию госслужбы должна предшествовать выработка ее институционального дизайна с учетом особенностей институционального выбора и институциональных норм конкретного общества.

С учетом этой гипотезы предложены следующие исследовательские вопросы:

- какова архитектура государственной службы и ее место среди институтов российского общества?
- как осуществляется институциональное строительство в данной сфере?
- как оценить здесь эффективность институциональных изменений?

На основе решения данных задач предложен ряд выводов и рекомендаций как теоретического, так и прикладного характера.

Концептуально-теоретические рамки исследования

Методологическим основанием настоящего исследования является институциональный подход.

Термин «институт» происходит от латинского слова, означающего «установление». Если слово «институция» обозначает общественные нормы и правила, то понятие «институт», как правило, означает оформление данных норм в виде законов и учреждений. Д. Норт определяет институты как правила, подкрепленные механизмами реализации [2, с. 17].

На раннем этапе институциональные исследования затрагивали лишь формально-правовые институты. Считалось, что задача государства в обществе состоит в сокращении регулирования, т.к. оно повышает транзакционные издержки. В отсутствие таких издержек рынок самостоятельно решит все задачи, связанные с развитием экономики [3]. Различия между правительствами и политическими режимами при таком подходе состоят лишь в их способности минимизировать издержки.

Создание теории общественного выбора привело к появлению неоинституционализма. Пространство институционального анализа охватило весь спектр формальных и неформальных норм, определяющих структуру и функционирование общества. В современных исследованиях проводится мысль, что институциональное проектирование призвано минимизировать как изъяны государственного регулирования, так и провалы рынка, который самостоятельно не может решить многие проблемы общества [4,5]. Участие государства в снижении транзакционных издержек происходит путем законодательного регулирования отношений между институтами. Группы интересов, влияющие на законотворчество, формируют политические рынки.

Подвижный баланс интересов способствует непрерывным институциональным изменениям. Для изменения формальных норм существуют легитимные процедуры, а неформальные нормы более динамичны. Институциональные изменения могут происходить как целенаправленно, так и стихийно. Несовершенство институтов обусловлено участием множества участников. Необходимость согласования противоречивых интересов делает любое решение ограничено рациональным даже при рациональном поведении каждого из участников в отдельности. Учет мнений всех интересантов не гарантирует позитивных изменений. Иными словами, важно не то, какой из вариантов правильнее, а какой из неправильных вариантов реализуем с наибольшей вероятностью [6].

Все институты испытывают взаимные влияния, и каждый из них сопротивляется попыткам изменений извне. Изменения всегда являются, результатом переговоров, компромиссом между всеми группами влияния [7]. Любые отношения между акторами рассматриваются институционалистами как контрактные. Для любого участника величина ожидаемых чистых выгод от участия в институте должна превышать альтернативные издержки [8].

Детерминантами политических изменений принято считать внешний социально-экономический контекст

(контекстуализм) или внутреннюю структуру политических институтов (институционализм). Первую точку зрения отражает марксистский подход, указывающий на примат сферы материального производства над социально-политическими процессами. Вторую теорию разрабатывают сторонники цивилизационного подхода, которые выводят политические изменения из необходимости согласования позиций различных акторов [9]. Таким образом, развитие политических институтов определяет развитие стран.

Эффективность политических изменений связана с их целями, но не исчерпывается ими. Если изначально поставленная цель не достигнута, но в результате функционирование системы улучшилось, такую реформу можно считать эффективной. Данный парадокс вызван ограниченной рациональностью политиков и наличием свойств самоорганизации у социальных систем [10]. В этой связи важно обнаруживать и описывать движущие силы развития государственной службы не только во внешних воздействиях, но и в ее внутренней среде. Однако самоорганизация в социальных системах не заменяет управления, и поэтому в отсутствие внятной цели объект управления может самовоспроизводиться некоторое время или деградирует, но никак не сможет эффективно развиваться.

Институционализм нашел применение в политической науке. Доказано, что политическая сфера, развиваясь в определенных экономических условиях, не является пассивным следствием экономики, и экономика не представляет собой единственной активной силы в развитии общества [11]. Оказывая влияние на экономическую сферу, политика способна ускорять и замедлять развитие общества [12].

Достижение институционализма как методологии состоит в отказе от рассмотрения государственной службы лишь как объекта воздействий и включении ее в состав активных акторов [13,14]. В ходе реформ бюрократии следует учитывать интересы всех сил, создающих правила, по которым бюрократия должна действовать, включая интересы самой бюрократии как самоорганизующейся системы [15]. В противном случае усилия по реформированию будут блокированы той группой, чьи интересы ущемлены.

Опыт институциональных исследований государственной службы

Особенности политической власти наложили отпечаток на изучение государственной службы в России. С одной стороны, необходимость контроля над огромной территорией обусловила раннее становление государственной службы, с другой – традиция сильной авторитарной власти способствовала тому, что общество не участвовало в развитии госаппарата. Это справедливо как для дореволюционного, так и для советского периода.

Политико-административные процессы долгое время оставались на периферии внимания исследователей. Изучение вопросов государственной службы происходило в рамках правовой науки, т.к. было необходимо теоретически обосновать нормы взаимоотношений между политическим принципалом и зависимыми от него бюрократическими агентами. В годы перестройки и в первый постсоветский период интересы политологов концентрировались преимущественно в сфере публичной политики, а проектированием трансформации государственного аппарата снова занялись юристы. С этим мы связываем преобладание процедурного подхода над институциональным подходом в организации отечественной бюрократии.

Во второй половине 1990-х гг., когда уже сложилось законодательство о государственной службе, началось ее политическое изучение. Этап департизации и формально-юридического обособления государственной службы был пройден и на повестку дня встал вопрос оценки эффективности исполнительной власти [16, с. 19]. В рамках концепции политико-административного управления, предложенной учеными РАГС (ныне РАНХиГС) при Президенте РФ, государственная служба включена одновременно в политическое управление как механизм политической власти и в горизонтальные политические отношения государства. Неполитические процессы технологического управления, затрагивая интересы общественных групп, приобретают политическое содержание.

При таком подходе стало очевидным, что госслужба не только исполняет политические решения, но и активно участвует в их разработке, имеет широкие возможности для нормотворчества и интерпретации законов, реализует свои групповые интересы, а также является посредником между властью и обществом. Это дало основание назвать бюрократию «четвертой ветвью государственной власти» [17, с. 182].

На данных теоретико-методологических основаниях произошло оформление школ политического анализа проблем бюрократии в ведущих научных центрах страны: МГУ им. Ломоносова [18, 19]; СпбГУ [20]; МГИМО(У) [21].

Предметом исследований стали политико-административные элиты [22], политические коммуникации бюрократии [23], конфликты в бюрократической среде [24], административные реформы и реформы госслужбы [25].

Множественность исследований, использующих понятие института государственной службы и институциональный метод к его изучению, обусловливает необходимость систематизации подходов.

Институт государственной службы может быть определен как:

- элемент политической системы, обеспечивающий ее функционирование и воспроизводство механизмов государственного управления [26, с. 11];
- набор норм, формализующих отношения внутри государственного аппарата и между аппаратом и обществом [27, с. 33];
- совокупность правовых норм, органов власти и модернизационных идей, обеспечивающих посредничество между обществом и политической властью 28, с. 54];
- властные отношения, связанные с политическим режимом, а также управленческие инструменты и результаты коммуникации, компромисса между заинтересованными группами интересов [29, с. 111];
- совокупность норм, которые в конкретном обществе регулируют статус служащих, их взаимодействия друг с другом, с политическим руководством и обществом [30, с. 79].

Названные авторы характеризуют институционализацию госслужбы как политически обусловленный процесс, зависящий от установок политических акторов. При этом рациональность бюрократии ограничена поведением самих политических акторов. Характеристики государственной службы формируются и изменяются под воздействием субъектов политического рынка. Этим объясняется, что институт государственной службы может быть не только политизирован, но и коммерциализирован или даже криминализирован в зависимости от того, какой из акторов более влиятелен. Кроме того, государственная служба обладает собственной переговорной силой и оказывает ответное влияние на другие институты.

Особое внимание эксперты обращают на этическое регулирование и совершенствование внутренней организации института государственной службы. Важная роль здесь принадлежит рефлексии – способности института наблюдать и описывать свои базовые элементы в динамике. Источником данных для этого является обратная связь, получаемая как социологическими, так и статистическими методами. Эти данные служат основой для выбора вектора реформирования и принятия управленческих решений (англ. evidence-based policy making) [31, с. 193].

Содержанием программ реформирования, с точки зрения ряда экспертов, должна быть не минимизация транзакционных издержек простым сокращением аппарата, а максимизация дополнительных ценностей, получаемых вследствие работы государства. Оценка эффективности может производиться через вклад института государственной службы в показатели социально-экономического развития [32, с. 194].

Рассмотрение публикаций по анализируемой проблематике потребует отдельной статьи. Поэтому, кратко обобщая опыт институциональных исследований российской государственной службы, отметим лишь, что:

- существует большой ряд политических исследований госслужбы, затрагивающих исторические, правовые, философские и иные аспекты,
- к настоящему времени данные вопросы вошли в политологический дискурс, анализируются с позиций политико-административного управления;
- определены институциональные рамки государственной службы;
- доказана политическая обусловленность трансформаций госслужбы;
- проблемы госслужбы нельзя изучать изолировано от проблем общества;
- накоплен обширный критический материал о реформах госаппарата.

Наряду с этим, в изученных работах можно выделить ряд пробелов.

Во-первых, почти все работы написаны на основе качественных данных (публицистика, анализ законодательства, экспертные опросы), ввиду чего многие выводы и обобщения представляются недостаточно обоснованными.

Во-вторых, развитие государственной службы изучается через внутренние процессы в ней, и попытки оценить внешний эффект от ее функционирования не являются магистральным направлением исследований.

В-третьих, признавая преемственность в развития госслужбы, многие исследователи изучают данный институт вне места и времени или в короткий исторический период, что зачастую приводит к спорным выводам.

Но главной проблемой видится изолированность многих научных исследований от реальных процессов развития государственной службы.

Особенности институционализации государственной службы

В мировой практике, существуют различные модели института государственной службы, и вследствие этого различаются используемые термины. В англосаксонских странах применяются термины *public service* (общественная служба) и *civil service* (гражданская служба). В первом случае речь идет о бюджетном секторе в целом [33], во втором – об органах власти и местного самоуправления [34].

В смысле, близком к *civil service*, в России все чаще употребляется термин «публичная служба» [35], который включает, кроме государственной и муниципальной службы, также выборные политические должности, работу в аппарате политических партий и организаций гражданского общества.

Дискуссия об институциональных рамках государственной службы происходила в России в дореволюционный и в советский период. Камнем преткновения здесь является вопрос, связана ли госслужба исключительно с обеспечением полномочий политических руководителей и органов власти (аналог *civil service*) или она связана с обеспечением любых взаимодействий государства и общества (аналог *public service*). Не анализируя этапы данной дискуссии, укажем лишь, что в дореволюционной России преобладал первый, а в советском праве де-факто второй подход (хотя юридически определение государственной службы в СССР закреплено не было).

Дискуссия возобновилась в постсоветский период. На нее оказывали влияние противоборствовавшие политические группировки, результатом чего стало отсутствие в законодательстве РФ о государственной службе ясно сформулированной концептуальной позиции [36, с. 52].

В Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.) заложены предпосылки для институционализации: государственная служба определена как публичный, социальный, правовой, организационный институт, деятельность которого направлена на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности политических руководителей. Указано, что государственная служба функционирует в интересах граждан, а реформа госслужбы осуществляется при прямом участии гражданского общества [37].

Предполагалось, что Концепция задаст вектор трансформации института российской государственной службы на длительную перспективу. Все принятые впоследствии правовые акты несли на себе отпечаток положений данной Концепции, но не отвечали ей полностью. Это видно на примере Федерального закона «О системе государственной службы» (2003 г.), в котором она понимается как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов и высших должностных лиц [38].

Иными словами, в законодательство был заложен узкий подход к пониманию госслужбы как обслуживающей деятельности при политической подсистеме общества. Институциональные характеристики государственной службы, ее место и роль в жизни российского общества в законодательстве отсутствуют, что идет вразрез с Концепцией 2001 г.

Отсюда виден вектор для будущего развития законодательства.

Институционализация государственной службы требует определения ее места в обществе, в системе государственного управления, а также целей, задач и общественных потребностей, удовлетворяемых данным институтом.

На рис. 1 представлена авторская интерпретация государственной службы в системе институтов общества. Все институты условно разделены нами на пять групп (политические, экономические, социальные, культурно-идеологические и политико-административные). Как указывалось ранее, госслужба является одним из политико-административных институтов.

Институт государственной службы призван удовлетворять две общественные потребности:

1) обеспечить реализацию государственной политики во всех сферах,

2) обеспечить повседневный контакт между обществом и институтами политической власти.

В этой двойственности удовлетворяемых общественных потребностей проявляется дихотомический – политико-административный – характер рассматриваемого института. Обе потребности сосуществуют, однако в каждом обществе приоритет отдается одной из них. Например, приоритет реализации политики проявляется в известной концепции рациональной бюрократии, приоритет интересов экономических агентов – в концепции государственного менеджмента (New Public Management), приоритет общественного интереса – в концепции общественно-государственного управления (Good Governance).

Наряду с классическими моделями, существуют иные, в которых государственная служба отвечает интересам неформальных кланов (неопатримониальная модель) или собственным корпоративным интересам бюрократии (транзиторная модель).

Посредническая роль государственной службы в обществе определяет *цель* этого института. В исследованиях государственной службы ранее обычно не поднимался вопрос о цели ее существования, более общей, чем цель конкретной реформы. Но если государственная служба существует при любом общественном строе, значит, она имеет некую универсальную цель. На наш взгляд, такой целью является *содействие в обеспечении сбалансированности общественного развития при реализации политики*. В теоретическом плане мы исходим здесь из установки о двух функциях государства в современном обществе – обеспечение целостности общества и реализацию общественных интересов [39].

Данная цель находит выражение в том, что государственная служба опосредует взаимодействия между всеми общественными институтами, воздействуя на каждый из них и, в свою очередь, испытывая ответные воздействия, что видно на рис. 1. Формализация этих взаимодействий происходит в виде норм и правил (правовой компонент в архитектуре института). Эти нормы могут быть кодифицированы в виде специального закона либо рассредоточены по отраслям права. Наличие законодательства является

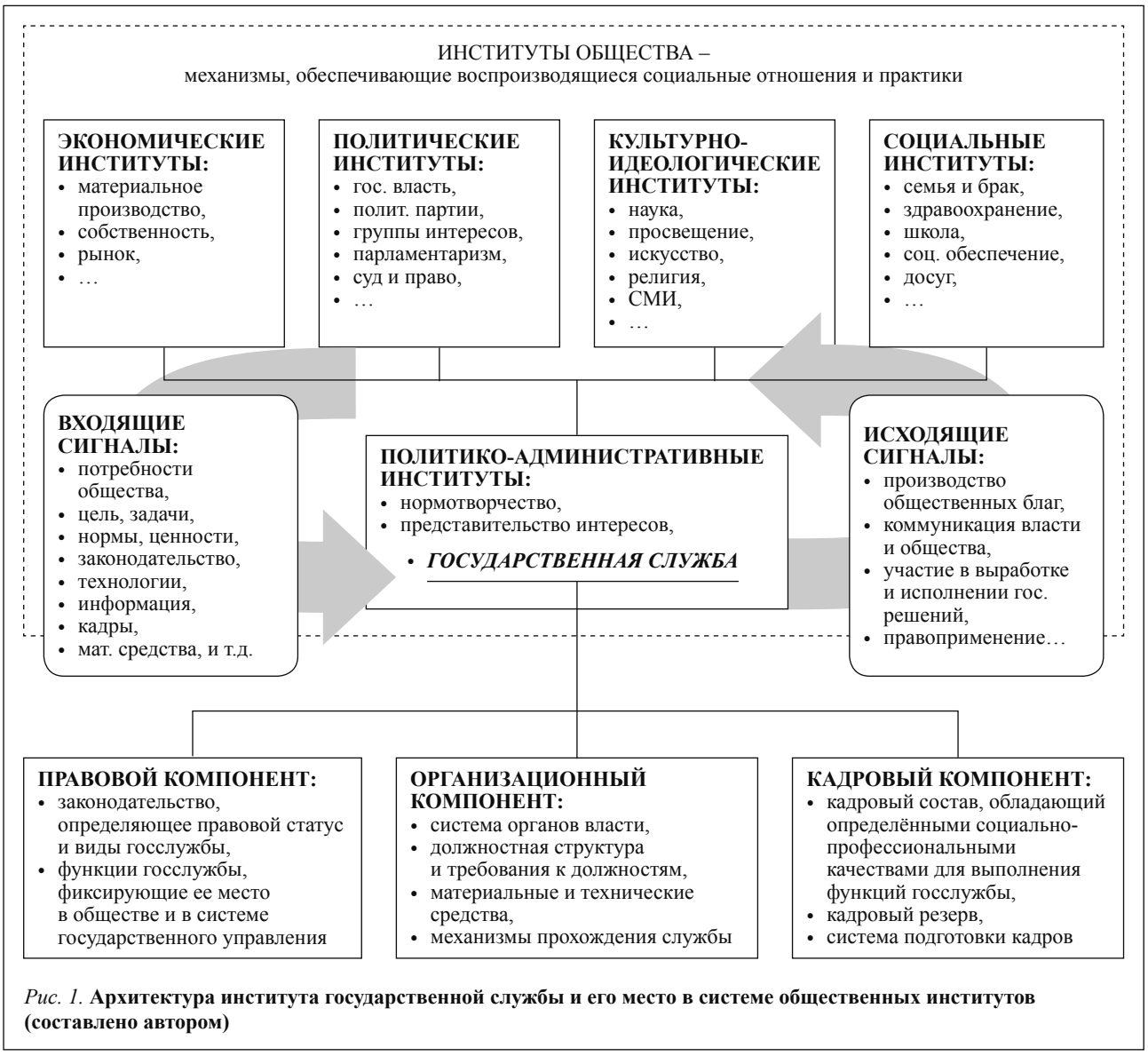


Рис. 1. **Архитектура института государственной службы и его место в системе общественных институтов (составлено автором)**

важным, но не необходимым условием институционализации.

Критически важно закрепление набора задач государственной службы в обществе. Эти задачи детализированы на ведомственном уровне, но их базовый набор, как правило, не определен. Это представляется фундаментальным недостатком. Сформулировать задачи института государственной службы, вытекающие из цели, возможно, опираясь на фактически реализуемые функции и полномочия государственных органов:

- нормотворчество и регулирование;
- контроль и надзор за единообразным применением законодательства;
- принятие мер для восстановления нарушенных прав и свобод;
- управление организациями государственного сектора;
- планирование, аналитика, консультирование политиков;
- заказ на товары, работы, услуги для государственных нужд;
- наполнение бюджета, управление имуществом, финансами государства;
- предоставление публичных услуг гражданам и организациям;
- обеспечение функционирования государственных органов.

Данные задачи универсальны. Часть их направлены на политическое руководство, часть – на общество и его институты, а остальные – на внутренние

процессы в самой госслужбе. Выделить главную задачу затруднительно, т.к. ни одна из них сама по себе не определяет качество управления, а все вместе они характеризуют деятельность государства.

Кроме явных задач, основанных на нормах права, существуют латентные задачи. Таковыми, на наш взгляд, являются рентоизвлечение, удовлетворение личных и групповых интересов, поддержание гомеостаза системы и т.д. В этом проявляются дисфункции института государственной службы. Причиной дисфункций может быть как низкий общественный статус, приводящий к оттоку профессионалов, так и элитизм, порождающий замкнутость; как слабость регулирования, так и мелочная регламентация.

Следует отличать собственные дисфункции института и дисфункции, присущие обществу. Если собственные дисфункции можно преодолеть установлением общественного контроля над деятельностью института, то преодоление системных дисфункций требует эволюции общества в целом.

Внутреннее функционирование института государственной службы описывается организационным и кадровым компонентами.

Первый из них включает структурные и процедурные элементы. Если правовой компонент отвечает на вопрос, *чем* является госслужба и *зачем* она нужна обществу, то организационный компонент отвечает на вопрос о том, *как* должна быть организована госслужба для реализации своей цели и задач в обществе, какие ресурсы нужны ей для этого.

В свою очередь, кадровый компонент отвечает на вопрос, *кто* составляет корпус государственный служащих, какими профессиональными и личностными качествами обладают эти люди.

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.

Из этого следуют *институциональные особенности* госслужбы:

- она существует всегда, вне зависимости от политических изменений;
- ее параметры зависят от политической организации общества;
- ее функционал определяется уровнем экономического развития;
- она наделена властными полномочиями в пределах, необходимых для реализации политических решений.

Под *общественным институтом* в науке принято понимать форму *взаимодействия* в виде *формализованных* и *неформальных* норм и *общественных групп*, созданных или исторически сложившихся для удовлетворения определенной *общественной потребности*.

Государственная служба в действующем Федеральном законе определяется как профессиональная служебная деятельность (*социальное взаимодействие* – курсив авт.) граждан РФ (*общественная группа*) по обеспечению исполнения полномочий РФ, субъектов РФ, федеральных и региональных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ (*удовлетворяемая потребность*).

Видно несоответствие между содержанием понятия «общественный институт» и определением государственной службы в законодательстве РФ. В определении закона отсутствуют два важных элемента:

- *неформальное взаимодействие* (в законе акцент на профессиональной составляющей службы в ущерб ее нравственно-этическим аспектам);
- *общественная потребность*, удовлетворяемая институтом (в законе акцентируется обслуживающая роль госслужбы в отношении политической элиты в ущерб взаимодействиям с иными институтами общества).

Это, на наш взгляд, затрудняет институциональное строительство в сфере государственной службы.

Предлагается в ходе будущих мер по реформированию государственной службы пересмотреть подход к ее правовому определению и изложить его следующим образом:

Государственная служба – это профессиональная деятельность, финансируемая из средств государственного бюджета, направленная на исполнение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в целях обеспечения развития экономики и повышения качества жизни граждан Российской Федерации.

Предлагаемое определение связано со следующими изменениями в правовом статусе государственных служащих:

- отказ от понимания государственной службы в качестве «служебной» деятельности создает условия для сближения ее с иными видами профессиональной деятельности, отказа от кастовой замкнутости;
- отказ от упоминания об обязательном наличии гражданства РФ создает условия для привлечения в необходимых случаях на должности государственной службы специалистов, обладающих необходимыми квалификациями и согласными на соблюдение запретов и ограничений, вне зависимости от наличия у них гражданства иного государства;
- указание на то, что деятельность государственных служащих финансируется из бюджета, роднит

государственную службу и бюджетный сектор; однако в новом определении не указано, что деятельность государственных служащих финансируется исключительно из средств бюджета, что создает возможности для изменения принципов их оплаты;

- отказ от упоминания об обслуживающем характере деятельности государственных служащих направлен на повышение личной ответственности;
- в определение введена общественная цель функционирования института государственной службы, что создает правовые условия для установления режима его оценки за достижение установленных показателей, связанных с удовлетворением потребностей экономики и общества.

Следует дополнить законодательство о государственной службе новым *базовым принципом* построения и функционирования системы государственной службы, связанным с ориентацией государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан Российской Федерации. Предлагаемые изменения направлены на повышение открытости госслужбы, ее адаптацию к изменяющимся потребностям российского общества и политическим изменениям, завершение институционализации государственной службы.

Институциональные изменения государственной службы и оценка их эффективности

Рассмотренная архитектура института государственной службы затрагивает лишь его статику, но не позволяет понять закономерности развития. Авторская интерпретация процесса институциональных изменений в системе государственной службы представлена на рис. 2.

Видно, что политический рынок соподчинен институциональной структуре общества: общественные институты имеют в нем своих представителей, которые в ходе контактов между собой определяют дизайн института государственной службы. Под институциональными рамками понимаются границы института.

Этап институционального выбора соотносится с политическими циклами: политические изменения вызывают создание и изменение институтов общества. Существующая политическая организация определяет способность общества к модернизации, которая может происходить в рамках четкой стратегии, однако на деле наличие такой стратегии является опциональным, необязательным элементом.

Институциализация ускоряется в условиях транзита общества в новое качественное состояние вследствие острого кризиса его прошлых форм. В условиях транзита старые институты теряют легитимность, и издержки на их изменение снижаются. Институциональные рамки в этот период подвижны, преобладают неформальные нормы, которые в ряде случаев полностью вытесняют собой формальные. Усиливается метаконкуренция, т.е. борьба между институтами [40].

Осуществлять институциализацию в условиях общественной стабильности сложнее, т.к. старые институты сопротивляются изменениям. Институционализация может происходить в форме выращивания институтов, их эволюции (реформирования) или трансплантации, т.е. импорта институтов из одних условий в другие в готовом виде [41]. Импорт институтов бывает успешным в случаях, если неформальные нормы в обществе близко соответствуют формальным нормам импортируемого института. Институты, созданные в период транзита, могут иметь переходный характер [42]. В любом случае под влиянием окружающей среды заимствованные институты вскоре приобретают специфику и лишь отчасти напоминают образец.

Институциональное строительство сопровождается формированием или изменением институциональных норм. Наборы формальных и неформальных норм, ценностей, приоритетов развития и организационно-правовых рамок составляет институциональные модели, каждая из которых имеет национально-исторический характер. Нормы и ценности подвижны и определяются динамикой развития общества, его потребностями.

Несоответствие между потребностями общества и внутренними интересами института порождает институциональный кризис. Распространенной причиной кризиса является асимметрия прав и обязанностей между институтами или между участниками общественного института. В ситуации, когда нормы и правила прежних институтов утратили силу, а новые еще не выработаны или игнорируются, возникает институциональный вакуум.

Вариантом институционального эффекта является институциональное равновесие, ситуация относительной стабильности норм и ценностей. Если стабильность порождена общей устойчивостью институциональной структуры общества и его потребностей, то она оправдана. Однако чаще равновесие института вызвано желанием доминирующей общественной группы эксплуатировать сложившиеся институциональные нормы в своих интересах.

В случаях, когда несовершенство института не может быть своевременно исправлено ввиду заинтересованности влиятельных акторов или вследствие высоких издержек, образуется институциональная ловушка [43]. В случае государственной службы такая ловушка

возникает, когда бюрократия становится автономной в выработке политических решений и сама устанавливает нормы для своей деятельности.

На рисунке 2 видно противоречие, заложенное в самой сути государственной службы: бюрократия является одновременно субъектом и объектом реформирования. В условиях слабости участников политического рынка (политической элиты, представительства групп интересов и гражданского участия) бюрократия монополизирует принятие решений, и возникает предпосылка для институциональной ловушки: усиливается рентоориентированность и оппортунистическое поведение госслужащих.

На основании полученных выводов возможна корректировка принципов функционирования государственной службы для повышения ее эффективности, проведение систематического мониторинга показателей, а также сопоставительный межстрановой анализ.

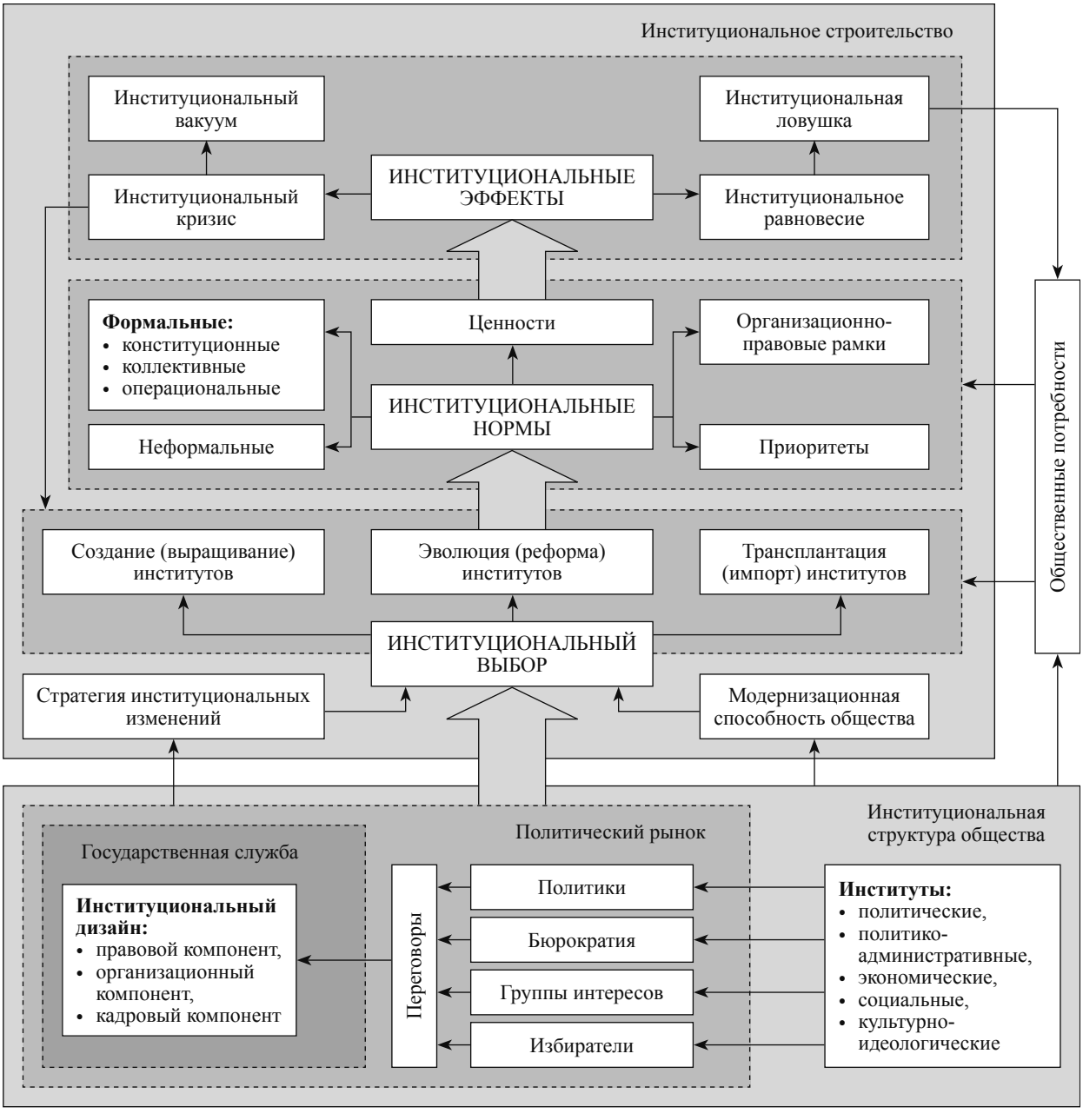


Рис. 2. **Институциональные изменения государственной службы (составлено автором)**

Выводы

Государственная служба является политико-административным институтом. На этапе разработки законодательства происходила борьба сторонников различных концепций. В рамках первой концепции государственная служба понималась как обеспечивающая деятельность при политических лидерах, в другой государственные служащие как профессионалы ответственны перед обществом в целом за результаты своей деятельности. В существующем правовом определении деятельность государственных служащих лишена общественно-полезного содержания, что в значительной степени провоцирует бюрократизацию, закрытость от общества, и даже отчасти развитие коррупции.

Выявлено несоответствие между содержанием понятия «общественный институт» и определением понятия «государственная служба» в действующем законодательстве. Там отсутствуют два важных элемента: неформальное взаимодействие (сделан упор на профессиональную составляющую в ущерб этическим аспектам) и удовлетворяемая общественная потребность (госслужба обслуживает потребности политической элиты, в ущерб взаимоотношениям с другими институтами). Эти факторы затрудняют институциональное строительство.

Предлагается пересмотреть подход к правовому определению и понимать государственную службу как профессиональную деятельность, финансируемую из средств государственного бюджета, направленную на исполнение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в целях обеспечения развития экономики и повышения качества жизни граждан Российской Федерации. Данное изменение направлено на повышение открытости государственной службы, приспособление к изменяющимся потребностям российского общества и политическим изменениям, завершение ее институционализации.

Разработана схема архитектуры института государственной службы и его места среди институтов общества. Институт государственной службы призван обеспечить реализацию государственной политики и обеспечить повседневный контакт между обществом и политической властью.

Целью данного института является содействие в обеспечении сбалансированности общественного развития при реализации государственной политики. Предложен перечень задач института (нормотворчество, контроль, планирование, предоставление услуг и др.). Каждой задаче, направленной на удовлетворение потребности общества, соответствует латентная задача, отражающая собственные интересы института (рентоизвлечение, поддержание гомеостаза системы и т.д.).

Разработана авторская интерпретация процесса институциональных изменений. Характеристики государственной службы формируются и изменяются под воздействием субъектов политического рынка. Существующая политическая организация определяет способность общества к модернизации, которая может происходить в рамках четкой стратегии, однако ее наличие является опциональным элементом. Институциализация ускоряется в условиях транзита общества в новое качественное состояние вследствие острого кризиса его прошлых форм.

В случаях, когда несовершенство института не может быть своевременно исправлено ввиду заинтересованности влиятельных акторов или вследствие высоких издержек, образуется институциональная ловушка. В случае государственной службы такая ловушка возникает, когда бюрократия становится автономной в выработке политических решений и сама устанавливает нормы для своей деятельности.

Эффективность института является интегральной характеристикой, измеряемой показателями развития общества в целом. Стабильность или изменчивость института сами по себе не говорят о его эффективности, важно то, как институт выполняет свою социальную функцию. Политическая эффективность государственной службы должна оцениваться через анализ реального влияния института на изменение показателей общественно-экономического развития в ходе происходящих в течение определенного времени институциональных изменений. Суть изменений должна сводиться к адаптации модели государственной службы к процессам, происходящим в экономике и обществе.

Литература:

1. Комаровский В. С. Административная реформа: ожидания и требования граждан к государственной службе // Государственная служба. 2007. №4. С. 4–8.
2. North D. S. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge // Cambridge University Press. 1996. 190 p.
3. Coase R. The Institutional Structure of Production // The American Economic Review. 1992. Vol.82. №4. P. 713–719.
4. Acemoglu D., Robinson J. The rise and decline of general laws of capitalism // Journal of economic perspectives. 2015. Vol. 29. №4. P. 123–135.
5. Шастико А. Е. О методологии институциональных исследований // Вопросы экономики. 2016. №8. С. 96–120.
6. Williamson O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. №. 3. P. 171–195.
7. Тамбовцев В. Л. Теории институциональных изменений. М.: Инфра–М, 2010. 120 с.

8. Pejovich S. The market for institutions versus the strong hard of the state. The case of Eastern Europe. In: Economic institutions, markets and competition / B. Dallago, L. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Edgar. 1996. P. 111–126.
9. Huntington S. Political Order in Changing Societies // New York: Routledge. 2004. 240 p.
10. Simon H. Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution // New York: Edward Elgar Publishing. 2008. 120 p.
11. Гельман В. Я. Модернизация, институты и «порочный круг» постсоветского неопатримониализма. СПб.: Европейский ун-т, 2015. 59 с.
12. Патрушев С. В. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России. М.: ИСП РАН, 2006. 320 с.
13. Rethinking Political Institutions. In: The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York: NY University Press. 2006. P. 32–46.
14. The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R. Rhodes. Oxford University Press. 2008. 210 p.
15. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon // New Brunswick and London: Transactions Publishers. 2010. 400 p.
16. Морозова Е. Г. Государственная служба как предмет политической науки. В сб.: Государственная служба России: Научные труды РАГС (1997). М.: РАГС, 1998. С. 7–19.
17. Комаровский В. С., Морозова Е. Г. Государственная служба и политико-административное управление // Вестник РУДН. 2001. № 3. С 167–182.
18. Соловьев А. И. Политико-административные противоречия в российской системе государственного управления // Вестник Московского университета. 2007. № 4. С. 7–15
19. Пушкарева Г. В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики // Вестник Московского университета. 2010. № 3. С. 21–38.
20. Сморгунов Л. В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению. В сб.: Проблемы современного государственного управления в России. М.: Научный эксперт, 2007. С. 104–120.
21. Гаман-Голутвина О. В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО. 2013. № 4. С. 187–194.
22. Понеделков А. В., Лысенко В. Д. Региональные административно-политические элиты России: итоги постсоветской эволюции // Социология власти. 2012. № 3. С. 30–39.
23. Василенко И. А. Инновационные технологии в процессе российской административной реформы: возможности и границы использования // Государственный советник. 2015. № 1(9). С. 5–8.
24. Тимофеева Л. Н. Конфликтогенность политико-административной сферы как объект исследования. В сб.: Философская инноватика и междисциплинарные проблемы современной конфликтологии / Отв. ред. А. М. Старостин. Ростов-на-Дону.: СКАГС. 2011. С. 15–19.
25. Вахнин Л. Е. Политические аспекты реформирования государственной службы Российской Федерации в контексте демократизации политической системы на современном этапе: дис. … канд. полит. наук. М., 2006. 216 с.
26. Лескова И. В. Становление института государственной службы в условиях политической модернизации современной России: полит. анализ: дис. … канд. полит. наук. Орел: ОРАГС, 2004. 157 с.
27. Шабров О. Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность // Социология власти. 2005. № 6. С. 33–37.
28. Валеев Х. А. Институт государственной службы Российской Федерации: политико-правовое исследование: дис. … д-ра полит. наук. М.: РАГС, 2011. 489 с.
29. Купряшин Г. Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: МГУ, 2012. 312 с.
30. Слатинов В. Б. Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 79–90.
31. Соболев Н. А. Модель эффективности государственной службы в России: проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 177–193.
32. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
33. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. P. 664–672.
34. Van Ryzin G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants // Journal of Public Administration Research and Theory. 2011. Vol. 21. P. 745–760.
35. Глушко Е. К. Публичная служба: схемы, хрестоматия, практикум. М.: Теис. 2009. 200 с.
36. Барабашев А. Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации // Вопросы государственного муниципального управления. 2007. № 1. С. 19–52.
37. Концепция реформирования государственной службы Российской Федерации: Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 августа 2001 г. № Пр-1496 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
38. О системе государственной службы в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая

2003 г. №58-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
39. Парсонс Т. О структуре социального действия. М.: Академ. проект, 2000. 514 с.
40. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional // Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press. 2010. 56 p.
41. Кузьминов Я. И., Радаев В. В., Яковлев А. А., Ясин Е. Г. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. 2005. №5. С. 5–27.
42. Полтерович В. М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal of Economics. 2012. Vol. 8. №2. P. 25–44.
43. Полтерович В. М. Институциональные ловушки: есть ли выход // Общественные науки и современность. 2004. №3. С. 5–16.

References:

1. Komarovsky B. C. Administrative reform: expectations and requirements of citizens to public service // Public service. 2007. №. 4. P. 4–8.
2. North D. S. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge // Cambridge University Press. 1996. 190 p.
3. Coase R. The Institutional Structure of Production // The American Economic Review. 1992. Vol.82. №4. P. 713–719.
4. Acemoglu D., Robinson J. The rise and decline of general laws of capitalism // Journal of economic perspectives. 2015. Vol. 29. №4. P. 123–135.
5. Shastiko A. E. On the methodology of institutional research // Voprosy ekonomiki. 2016. №8. P. 96–120.
6. Williamson O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. №3. P. 171–195.
7. Tambovtsev V. L. Theory of institutional changes. M.: Infra-m, 2010. 120 p.
8. Pejovich S. The market for institutions versus the strong hard of the state. The case of Eastern Europe. In: Economic institutions, markets and competition / B. Dallago, L. Mittone (eds.). Cheltenham: Edward Edgar. 1996. P. 111–126.
9. Huntington S. Political Order in Changing Societies. New York: Routledge, 2004. 240 p.
10. Simon H. Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution. New York: Edward Elgar Publishing. 2008. 120 p.
11. Gelman V. Ya. Modernization, institutes and «vicious circle» of a Post-Soviet neopatrimonialism. SPb.: European un-ty, 2015. 59 p.
12. Patrushev S. V. Institutional political science: Modern institutionalism and political transformation of Russia. M.: ISP RAS. 2006. 320 p.
13. Rethinking Political Institutions. In: The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. New York: NY University Press. 2006. P. 32–46.
14. The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R. Rhodes. Oxford University Press. 2008. 210 p.
15. Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon. New Brunswick and London: Transactions Publishers. 2010. 400 p.
16. Morozova E. G. Public service as subject of political science. In coll.: Public service of Russia: Scientific works of RAGS (1997). M.: RAGS. 1998. P. 7–19.
17. Komarovsky V. S., Morozova E. G. Public service and political administrative management // RUDN Bulletin. 2001. №3. P. 167–182.
18. Solovyov A. I. Political and administrative contradictions in the Russian system of public administration // the Bulletin of the Moscow university. 2007. №4. P. 7–15
19. Pushkareva G. V. Public service in the system of mechanisms of formation of state policy // the Bulletin of the Moscow university. 2010. №3. P. 21–38.
20. Smorgunov L. V. Administrative reform in Russia: autonomy of the state and its ability to management. In coll.: Problems of modern public administration in Russia. M.: Scientific expert. 2007. P. 104–120.
21. Gaman-Golutvina O. V. International experience of reforming of systems of public administration // Bulletin of MGIMO. 2013. №4. P. 187–194.
22. Ponedelkov A. V., Lysenko V. D. Regional administrative and political elite of Russia: results of Post-Soviet evolution // Sociology of the power. 2012. №3. P. 30–39.
23. Vasilenko I. A. Innovative technologies in the course of the Russian administrative reform: opportunities and borders of use // State councilor. 2015. №1(9). P. 5–8.
24. Timofeeva L. N. Conflictogenity of the political and administrative sphere as research object. In coll.: Philosophical innovatics and cross-disciplinary problems of modern conflictology / Ed. by A. M. Starostin. Rostov-on-Don.: SKAGS. 2011. P. 15–19.
25. Vakhnin L. E. Political aspects of reforming of public service of the Russian Federation in the context of democratization of political system at the present stage. Candidate's Dissertation (Political sciences). M.: GUU. 2006. 216 p.
26. Leskova I. V. Formation of institute of public service in the conditions of political modernization of modern Russia. Candidate's Dissertation (Political sciences). Orel: ORAGS. 2004. 157 p.
27. Shabrov O. F. Reform of public service: openness or efficiency//Sociology of the power. 2005. №6. P. 33–37.
28. Valeev H. A. Institute of public service of the Russian Federation: political and legal research. Doctor's Dissertation (Political sciences). M.: RAGS. 2011. 489 p.

29. Kupryashin G. L. Modernization of public administration: institutes and interests. M.: MSU. 2012. 312 p.
30. Slatinov V. B Reforming of public service in Russia: institutional effects and traps // Russia and modern world. 2012. №. 1. P. 79–90.
31. Sobolev N. A. model of efficiency of public service in Russia: reflection problem // Questions of the public and municipal administration. 2012. №4. P. 177–193.
32. Barabashev A. G. Crisis of public administration and its influence on the main administrative paradigms of the state and bureaucracy // Questions of the public municipal administration. 2016. №3. P. 163–194.
33. Denhardt J. V., Denhardt R. B. The New Public Service Revisited // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Is. 5. P. 664–672.
34. Van Ryzin G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants // Journal of Public Administration Research and Theory. 2011. Vol. 21. Is. 4. P. 745–760.
35. Glushko E. K. Public service: schemes, anthology, practical work. M.: Teis. 2009. 200 p.
36. Barabashev A. G. Theoretical reference points of further development of public service of the Russian Federation // Questions of the public municipal administration. 2007. №. 1. P. 19–52.
37. Concept of reforming of public service of the Russian Federation: Order of the President of the Russian Federation of 16 August 2001 №. Pr-1496 [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
38. About the system of public service in the Russian Federation: Federal law of 27 May 2003 №. 58-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «ConsultantPlus».
39. Parsons T. About structure of social action. M.: Akadem. project. 2000. 514 p.
40. Olsen J. P. Governing through Institution Building: Institutional // Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization. Oxford: Oxford University Press. 2010. 56 p.
41. Kuzminov Ya. I., Radayev V. V., Yakovlev A. A., Yasin E. G. Institutes: from loan to cultivation (experience of the Russian reforms and a possibility of cultivation of institutional changes) // Economy Questions. 2005. №5. P. 5–27.
42. Polterovich V. M. Design of reforms: how to look for intermediate institutes // Montenegrin Journal of Economics. 2012. Vol. 8. №2. P. 25–44.
43. Polterovich V. M. Institutional traps: whether there is an exit // Social sciences and the present. 2004. №3. P. 5–16.