

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЛОВУШКА РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

.....

В. Б. Слатинов¹

В рамках политологического подхода и на основе неоинституционального анализа представлена попытка охарактеризовать основные факторы, содержание и результаты реформирования института государственной гражданской службы России в постсоветский период. Выдвигается гипотеза, что процесс реформирования гражданской службы попал в институциональную ловушку — ситуацию, когда господство неэффективных норм регулирования государственно-служебных отношений обусловлено интересами ключевых акторов политического процесса. Анализируются основные методологические подходы к выработке перспективной стратегии реформирования государственной службы, обосновывается необходимость ее последовательной рационализации.

Ключевые слова: государственная служба, реформа, институты, политический процесс.

In the article within the limits of the politological approach and on the basis of the neoinstitutional analysis the attempt to characterize major factors, the maintenance and results of reforming of institute of the state civil service of Russia is presented to the Post-Soviet period. The hypothesis that process reforming of civil service has got to «an institutional trap» appears — a situation when domination of inefficient norms of regulation of state-office relations is caused by interests of principal figures of political process. Analyzing the basic methodological approaches to development of perspective strategy of reforming of public service, necessity of its successive rationalization is proved.

Key words: civil service, reform, institutes, political process.

Прошло около двух десятков лет с момента, как одновременно со становлением постсоветской государственности в России начала формироваться государственная гражданская служба. В области её институционального строительства достигнуты тем не менее весьма скромные результаты: сегодня граждане России крайне скептически оценивают качество государственного управления

¹ Слатинов Владимир Борисович — кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Курского государственного университета. Эл. почта: slatinov@yandex.ru

[4, с. 3–8], а положение России в международных рейтингах эффективности государственных институтов либо последовательно ухудшается, либо в лучшем случае стагнирует [14]. Поскольку государственно-управленческие практики воплощены в профессиональной деятельности конкретного чиновника, нетрудно предположить, что часть причин низкого качества государственного управления лежит в сфере институциональной организации и регулирования служебных отношений.

Многие эксперты признают сегодня наличие системных проблем в организации и функционировании госслужбы, несмотря на принятие только за последние десять лет нескольких программных документов по ее реформе [1, с. 91–93]. Сама последовательность появления этих документов убедительно свидетельствует о нерешенности большинства поставленных в них задач. Так, в 2002 г. была принята Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», за месяц до завершения продленная до конца 2007 г. В 2009 г. увидела свет новая Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации 2009–2013 годы», подтвердив, что за пять лет действия прежней программы не удалось достичь большинства сформулированных в ней целей.

Говоря о причинах неудач реформирования государственной гражданской службы, как правило, эксперты указывают на локальные факторы — отсутствие у руководства страны надлежащей политической воли, сопротивление государственного аппарата реформе, отсутствие запроса на нее со стороны гражданского общества [10, с. 43–45]. Все эти факторы, конечно, имеют место, но требуется увязать их в стройную объяснительную конструкцию, раскрывающую основные детерминанты реформирования института государственной службы. С нашей точки зрения, наиболее адекватен этой цели политологический анализ реформы, опирающийся на неинституциональную методологию.

Государственная гражданская служба и ее реформирование в контексте неинституционального анализа

С позиций неинституционализма государственную гражданскую службу следует трактовать как набор «правил игры» и ограничительных рамок, задающих модели поведения работников государственного аппарата, их взаимоотношений друг с другом, с политическими руководителями государственных органов, а также с гражданами и организациями.

Такое понимание государственной гражданской службы даёт возможность достаточно определенно сформулировать предметное поле её анализа с точки зрения политической науки: в центре внимания исследователя находятся как формальные нормы и ограничительные рамки для чиновника, так и нормы, носящие неформальный характер, прежде всего лежащие в сфере публичной этики и морали государственных служащих.

Если подходить к реформе государственной гражданской службы с указанных позиций, становится органичной и ее встроенность в общий массив институциональных реформ; характера её институциональной трансформации — в общий контекст трансформации институтов политико-административного управления [3]. Среди российских специалистов сегодня сложился консенсус относительно того, что реформирование государственной службы следует рассматривать как составную часть административной реформы. Между этими реформами существует прямая взаимосвязь: административная реформа, как известно, призвана модернизировать административные практики и тем самым повысить качество государственного управления. Но административные практики воплощены в деятельности конкретного чиновника с установленным статусом, компетенцией, порядком прохождения службы, величиной денежного содержания и характером социальных гарантий. В этом смысле реформа государственной службы имеет решающее значение для обеспечения способностей государства, ибо детерминирует качество «первичной клетки» государственного администрирования — профессиональной деятельности чиновника.

Процесс реформирования общественных структур с позиций неоинституционализма определяется как целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в социальной системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации. Иначе говоря, реформа это процесс направленных институциональных изменений, имеющий своих агентов, траекторию, стратегию преобразований, совокупность начальных условий, ресурсную базу, набор внешних факторов [13, с. 13–14].

В процессе институциональных изменений большое значение приобретают механизмы координации, обучения, сопряжения и культурной инерции, выступающие как средство закрепления новых норм. При этом закрепиться могут и эффективные (с точки зрения общественной полезности) нормы, и неэффективные. Устойчивую неэффективную норму (систему норм) обозначают как институциональную ловушку»; возникновение институциональных ловушек — одна из главных опасностей в проведении реформ [6, с. 265]. Результат институционального развития определяется как совокупностью начальных условий, так и действиями реформаторов, в том числе их способностью найти перспективную институциональную траекторию и выстроить эффективную стратегию промежуточных институтов.

В качестве одной из разновидностей институциональных ловушек В. Полтерович выделяет ловушку частичной реформы. В ходе процесса реформирования институциональные инновации могут быть остановлены заинтересованными агентами, есть их продолжение невыгодно доминирующим игрокам — тем или иным группам агентов. Таким образом, воспрепятствова-

ние дальнейшим изменениям приводит к тому, что система оказывается в неэффективном равновесии [13, с. 98].

Анализируя процесс институциональных изменений, В. Полтерович также указывает на возможность существования смешанных институциональных систем (смешанных равновесий). Делается предположение, что ловушки частичной реформы часто представляют собой такую комбинацию институтов, где сосуществуют старые институты и новые, однако не достигнуто комплексное качественное изменение институциональной системы (она не выведена на перспективную траекторию). Такой смешанный симбиоз при определенных условиях может превратиться в равновесный, что достигается при помощи универсальных механизмов стабилизации норм, где главную роль играет механизм лоббирования сохранения неэффективного равновесия. Далее происходит процесс, когда механизм координации является следствием того, что сила лобби растет при увеличении числа агентов, предпочитающих промежуточный институт, и одновременно повышаются издержки индивидуального противостояния этому лобби. Агенты обучаются функционировать в рамках промежуточного института, привыкают к нему, этот институт встраивается в другие действующие нормы (эффект сопряжения). Таким образом, происходит формирование самоподдерживающейся ловушки частичной реформы — превращение переходных норм в постоянно действующие и неэффективные в долгосрочной перспективе [12, с. 3–19].

Развивая этот подход, следует указать на возможность формирования в рамках ловушки частичной реформы неэффективного равновесия смешанных норм, когда институты из разных систем эклектически соединены в определенную конструкцию, поддерживаемую агентами в качестве равновесной. Иначе говоря, локальные изменения институтов, основанные на трансплантации норм из других институциональных систем либо на целенаправленном институциональном конструировании, в силу своего ограниченного характера создают эффект частичных инноваций, не приводящих к созданию эффективной институциональной системы, но приобретающих устойчивый самоподдерживающийся характер в силу заинтересованности в таком положении вещей ключевых агентов. Такие изменения не выводят систему на новое эффективное равновесие, скорее, напротив, путем частичных улучшений позволяют ей сохранить свои базовые неэффективные основы организации, приспособившись на время к новым экзогенным или эндогенным вызовам.

Институциональное строительство государственной гражданской службы в постсоветской России и формирование институциональной ловушки

Институциональное строительство государственной службы в постсоветской России началось в условиях, когда в качестве «наследия прошлого» дан-

ный институт в консолидированном виде отсутствовал, а кадровая политика и кадровая работа в государственном аппарате регулировались закрытыми нормами, действовавшими в рамках партийно-советской номенклатуры. Распад партийно-советской системы означал утрату этого механизма. У основной части политических акторов понимание институциональной автономии государственной службы и необходимости наличия механизма управления ею явно не обнаруживалось, традиция рассматривать государственную службу как вид трудовой деятельности, не требующей отдельных институциональных элементов регулирования, действовала весьма устойчиво. Осознание необходимости институционального строительства государственной службы приходило по мере решения задач формирования новой государственности, при этом дефицит экспертных знаний и неспособность в ускоренном порядке разработать перспективную траекторию реформы привели инициаторов изменений к предложению сначала сформировать структурный механизм управления государственной службой (и соответственно ее реформой), а затем, консолидируя при помощи этого механизма экспертное знание и административные практики, осуществить содержательные реформационные действия [17]. Однако идея выстроить систему управления государственной службой не получила поддержки у тех доминирующих групп в правящей элите, что в рамках стратегии «шоковой либерализации» уделяли первостепенное внимание запуску рыночных механизмов и проявляли индифферентность к вопросам государственного строительства. Кроме того, они считали формирование бюрократической структуры, осуществляющей управление государственно-служебными отношениями, связанным с высоким риском в случае овладения этой структурой конкурирующими группами интересов [16, с. 47–48].

Установка на опасность установления контроля над государственной службой со стороны заинтересованной конкурирующей группы стала определяющей в соперничестве между структурами Администрации Президента РФ и Правительства РФ, что блокировало формирование консолидированной системы управления государственной службой на стадии так называемого постконституционного выбора после принятия Конституции РФ 1993 г. Как известно, характер и особенности институционального выбора на постконституционной стадии в значительной мере зависят от содержания конституционного выбора [9, с. 95]. Следует согласиться с мнением, что институциональный выбор в постсоветской России определяется как побочный продукт конфликтов ключевых политических акторов — различных сегментов элит, конstellации их интересов и политических ориентаций [5, с. 24]. В рамках конституционного выбора в России после декабря 1993 г. утвердился суперпрезидентский персоналистский политический режим: в новой системе отношений различные ветви власти стали самостоятельными и не находились более в субординации, но элементы разделения властей перекрыла властная иерархия, предполагаю-

щая фактическое доминирование по составу полномочий одного института над остальными [7, с. 71].

Указанная модель детерминирует характер выработки государственной политики и принятия ключевых политических решений. Предоставленная Президенту роль верховного арбитра и отсутствие подконтрольности перед другими властными институтами, сочетающаяся с необходимостью делегировать часть полномочий по реализации исполнительной власти, прежде всего Правительству, а также неразвитость партийных структур, ориентируют главу государства не столько на формулирование политической стратегии, сколько на выполнение арбитражных функций для конкурирующих групп элиты. Это ведет к тому, что государственная власть теряет способность не только реализовывать государственный интерес как отличный от интересов частных и групповых, но даже ясно его осознавать и внятно выражать [7, с. 73].

Так проявился парадокс сильного президентства, когда лидер-арбитр, наделенный широким объемом полномочий, но не располагающий средствами для дальнейшего подавления оппонентов, вынужден лавировать и вступать в «картельные соглашения» с ключевыми группами интересов [22, с. 493].

В исследовании В. Гельмана подробно проанализировано содержание этих «картельных соглашений», которые определяющим образом влияли на характер политического развития страны после принятия Конституции 1993 г., включая постконституционный выбор важных общественных институтов. В числе этих соглашений — огромные уступки региональным элитам и другим группам интересов. В части взаимодействия законодательной и исполнительной властей в условиях «разделенного правления» происходило систематическое откладывание или замораживание многих крайне необходимых стране законов, что блокировало проведение реформ [5, с. 26].

Сложившаяся конструкция при этом оказалась предельно выгодной не только для региональных элит, в полной мере воспользовавшихся плодами «неэффективной децентрализации» [11, с. 10–12], но и для специальных групп интересов, активно использовавших социально-экономические реформы в целях перераспределения и извлечения переходной ренты. Для них консолидация государственных институтов и повышение эффективности государственного управления, особенно в части контрольных функций государства или качества управления государственными активами, а также антикоррупционной политики не представлялись актуальными. Большинство групп специальных интересов, активно реализующих стратегию рендоизвлечения, перераспределения государственной собственности и частнокорпоративного использования бюджетных ресурсов, были заинтересованы в длительном сохранении попустительского стиля государственного администрирования, чему в немалой степени способствовала институциональная слабость и «рассеянность» государственной службы [18, с. 134–135].

Фактически в рамках постконституционного выбора в середине 1990-х гг. сформировалась своеобразная траектория развития института государственной службы: во-первых, не была сформулирована содержательная модель реформы; во-вторых, произошел отказ от формирования консолидированной системы управления государственной службой; в-третьих, становление законодательства о государственной службе в связи с отсутствием перспективной траектории и механизма управления приобрело несистемный, разрозненный характер, не позволяющий выстроить адекватную модель правового регулирования государственно-служебных отношений.

Решения по траектории развития государственной службы, принятые в 1993–1994 гг., определяющим образом повлияли на последующую эволюцию этого института на протяжении всей постсоветской трансформации. В своих системообразующих чертах (отсутствие содержательной модели, несформированность консолидированного механизма управления, невыстроенность законодательства) российская государственная служба так и не изменилась за почти двадцать лет реформирования на всех его основных этапах, меняя лишь локальные институциональные характеристики. Таким образом, уже в середине 1990-х гг. реформа государственной службы попала в зону притяжения неэффективного равновесия, в котором находится по настоящий момент.

Меры по институциональному строительству государственной службы, прежде всего созданию ее нормативно-правовой базы, предпринятые в 1995–1997 гг., характеризовались концептуальной невыстроенностью, отсутствием системности, комплексного подхода и политически компромиссным характером, что сформировало «эффект частичной реформы» — сам институт государственной службы и его основные элементы были в целом созданы, но многочисленные пробелы законодательного регулирования не позволяли полноценно «запустить» ни один из них. Несистемный и слабоструктурированный государственно-служебный правовой материал, не подкрепленный действием консолидированной системы управления государственной службой, дал крайне незначительные институциональные эффекты. Так, установленные в ФЗ «Об основах государственной службы РФ» (1995 г.) гарантии стабильности государственным служащим легко преодолевались посредством реорганизаций государственных органов и сокращения их штатов, а конкурсные процедуры и аттестации (как показывали результаты социологических исследований) не играли сколько-нибудь существенной роли в реализации кадровой политики в силу невыстроенности механизма управления государственной службой [19]. Фактически сформировался симбиоз неэффективных формальных государственно-служебных норм с сохранением доминирующих патронажно-клиентелистских практик служебного взаимодействия и кадровой работы (неэффективное устойчивое равновесие смешанных норм).

Предпринятая в 1997–1998 гг. попытка выработать и запустить перспективную траекторию реформы государственной службы в рамках Концепции административной реформы на основе увязки модели «**merit system**» («система заслуг и достоинств») с внедрением в российскую административную практику идей «нового государственного менеджмента» потерпела фиаско. Структура интересов основных акторов и слабость президентской власти, вынужденной углублять «картельные соглашения» для поддержания собственной устойчивости, лишь закрепили тенденцию к сохранению статус-кво в вопросах государственного строительства. К тому же авторами реформы не были проанализированы имеющиеся практики административного реформирования в условиях «догоняющего развития» и посткоммунистического транзита. Реформирование государственной службы не было концептуально встроено в постсоветскую трансформацию и набор ее приоритетов. В этом смысле методология реформы в значительной степени оставалась умозрительной и базировалась (со всеми оговорками) на установке о необходимости перенесения эффективно функционирующих институтов из одной (наиболее «передовой») институциональной среды (англосаксонских стран) в другую — гораздо менее развитую. При этом выбор трансплантатов и указание на «передовой» характер среды не были, в сущности, ничем обоснованы, кроме констатации обстоятельства, что в этой среде «менеджеризация» проведена наиболее последовательно. В какой степени это обстоятельство становилось решающим для российского варианта трансплантации, было неясно (несхожесть политико-правовой и административной культуры, а также юридических систем России и стран англосаксонского мира, принадлежащих к разным правовым семьям, очевидны). Позже одним из участников разработки концепции реформы 1997–1998 гг. будет выдвинута мысль об «управленческой диффузии» как неизбежном проникновении «передовых» административных образцов в другие институциональные среды, в том числе находящиеся в стадии трансформации и «догоняющего развития» [2, с. 4–9]. Но в 1997–1998 гг. внятного обоснования, почему на «рынке институциональных заимствований» в качестве трансплантатов были выбраны англосаксонские менеджеристские образцы, не последовало.

Повторная попытка реализовать перспективную стратегию реформы на основе синтеза «**merit system**» и **менеджеризма с попыткой выстроить** систему приоритетов и детально прописать механизм реализации трансформационных мероприятий была предпринята в рамках подготовки Концепции государственного строительства Центром стратегических разработок (ЦСР) осенью 1999 — весной 2000 г. Приход к власти нового президента и переформатирование политического режима открывали «окно возможностей» для административной реформы. К началу «нулевых» наблюдалось сочетание экзогенных и эндогенных факторов, способное нарушить сложившееся в середине 1990-х гг. равновесие в сфере институционального регулирования государственной службы. Трансформация политического режима требовала углубления рацио-

нализации государственного управления с целью восстановления способностей государства к осуществлению публичных функций; быстрый посткризисный экономический рост, увеличение налоговых поступлений и рентных платежей с экспорта сырья позволяли аккумулировать ресурсы на проведение реформы; в самом государственном аппарате произошли существенные кадровые трансформации, обновившие состав российского чиновничества и характеризовавшиеся приходом на государственную службу молодых людей с гуманитарным характером образования, располагавших качеством компетенций, позволяющих осуществлять государственно-управленческую деятельность в рыночной среде.

Концепция реформирования государственной гражданской службы ЦСР включала четыре группы направлений трансформации с подробным описанием ключевых позиций по каждой из них и обозначением в качестве основного звена блока кадровых мероприятий, среди которых приоритет принадлежал формированию в госслужбе модели «merit system». До настоящего момента эта Концепция является наиболее последовательной и проработанной попыткой выстроить перспективную траекторию реформирования государственной гражданской службы, предусматривающую наличие приоритетов, этапов, механизмов и промежуточных институтов. Однако присутствие в ней элементов маркетизации и менеджеризации российского государственного управления так и не было обосновано с точки зрения готовности институциональной среды к подобному рода изменениям, а также их адекватности наличествующей стадии модернизации российской экономической и политической систем. Подобного рода соответствие — ключевые условие успеха процесса институциональных реформ [13, с. 166–193]. Исследования П. Эванса и Д. Рауха, проведенные в 35 развивающихся странах на предмет взаимосвязи качества бюрократических структур и экономического роста, показали определяющее влияние на успех модернизации степени «веберианизации» государственного управления, т. е. его приближения к стандартам рационально-бюрократической организации, в первую очередь в сфере меритократического найма и долгосрочного вознаграждаемого карьерного роста [23, с. 38–60]. В работах Т. Рандма-Лийв аналогичные выводы были сделаны в отношении посткоммунистической трансформации восточноевропейских стран, для которых «требуется более сильное государственное регулирование, чем может предложить новый государственный менеджмент» [15, с. 73–87].

«Догоняющее развитие», как и посткоммунистическая трансформация, применительно к государственному управлению в качестве условия своей успешности выдвигает обеспечение режима законности, т. е. стабильности и верховенства «правил игры» [21, с. 41]. Таким образом, важнейшей задачей государственного строительства является создание конституционно-законодательной базы и эффективное правоприменение. Это, в свою очередь,

требует «сильных» (Ф. Фукуяма) государственных институтов, обеспечивающих высокие регулирующие способности государства. В рамках организации административных и служебных практик на первый план выдвигаются формирование стандартов беспристрастного правоприменения, а также высокого уровня административной культуры. Иначе говоря, для успеха «догоняющей модернизации» необходимо наличие у реформируемого государственного аппарата приемлемых стандартов веберовской рациональности. В случае «опережающей менеджеризации» политико-административная система рискует столкнуться с феноменом, исследованным В. Полтеровичем, и обозначенным им как «ошибка преждевременного переключения», когда реформаторы пытаются применить к трансформируемой институциональной среде методы и инструменты, эффективные для более поздних стадий модернизации [13, с. 179].

Трансформация государственной гражданской службы в 2000–2010 гг. не обеспечила ее выход за рамки институциональной ловушки частичной реформы, а лишь переструктурировала неэффективное равновесие. Концепция государственного строительства, предложенная ЦСР, составной частью которой являлось реформирование государственной службы, не была реализована. В 2010 г. ключевой причиной неудачи реформ Г. Греф назвал недостаточное внимание к реформе власти, фактическое изъятие из реформационного плана Концепции государственного строительства [8].

Провал комплексной реформы государственных институтов имел структурные причины. Речь идет о качестве формирующегося нового политического режима, который на первых порах обеспечил частичное восстановление способностей государства за счет реанимации либо выстраивания новых иерархических структур и отношений (вертикаль власти). В этом плане проведение административной реформы, включая совершенствование и упорядочение институционального регулирования государственной службы, первоначально вошло в число приоритетных. Однако в новой конфигурации политических акторов не нашлось тех, кто был заинтересован в дальнейшей системной и последовательной рационализации государственно-управленческих практик. В их числе был и доминирующий игрок (верховная власть), которого интересовали в первую очередь восстановление административной управляемости на основе частичной рационализации госаппарата и снижение автономии подчиненных акторов путем формирования в политическом пространстве «навязанного консенсуса» [5, с. 27–28]. Втягивание новых элитных групп в процессы рентоизвлечения и усиления контроля за экономическими активами окончательно подорвало мотивацию к качественным административным преобразованиям, сформировав уже в новой конфигурации политического режима запрос на сохранение «рассеянности» и слабой институционализированности государственно-служебных практик и отношений.

В этом плане не случайны и отказ от проекта ЦСР, и то обстоятельство, что появившиеся за 10 лет три концептуальных документа по реформированию госслужбы (Концепция реформирования системы государственной службы 2001 г. и уже упомянутые федеральные программы) представляют собой эклектическое сочетание рационально-бюрократического и менеджеристского подходов, не выстроенных в сколько-нибудь связанную систему приоритетов. Принятый в 2004 г. ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и на его основе подзаконные акты придали больше упорядоченности служебным отношениям, но значительное число содержащихся в них норм (особенно в части антикоррупционных практик) требует существенной конкретизации и развития. Эффективное применение большинства уже имеющихся установлений связано с наличием системы управления государственной службой в виде институционального органа и его подведомственных подразделений, которые так и не созданы. В сложившейся системе использование элементов «нового государственного менеджмента» (гибкие формы оплаты труда; назначение на должность по срочным контрактам, не предусматривающим конкурса; наличие подвижных структур государственных органов) усиливает элементы личной зависимости служащих и обеспечивает преобладание патронажно-клиентарных практик в государственных структурах (согласно результатам социологических исследований 2009 г., те или иные формы протекционизма и личной зависимости по-прежнему господствуют в государственно-служебных отношениях) [20, с. 4–5].

В ходе реформирования российской гражданской службы допущена явная «ошибка преждевременного переключения», когда менеджеристские практики имплантированы в институциональную среду, не достигшую необходимого уровня «веберианизации». При этом установившееся еще в середине 1990-х г. в госслужбе неэффективное равновесие умело инкорпорировало элементы менеджериализма, встроив их в сложные цепочки косвенного участия государственных служащих в предпринимательской деятельности и использования государственных ресурсов в частных интересах. В новой конфигурации институциональной ловушки, в которой продолжает пребывать российская гражданская служба, в симбиотическом виде формальные установления, призванные рационализировать государственно-служебные отношения, и встроены элементы нового государственного менеджмента сосуществуют с господством административного усмотрения, персоналистских и клиентелистских практик служебного взаимодействия и кадровой работы.

К сожалению, среди основных акторов нынешнего политического режима нет тех, кто был бы заинтересован в выработке и реализации перспективной траектории реформы гражданской службы. Для основных групп политической элиты федерального и регионального уровней остаются выгодными сохранение высокой степени личной зависимости госслужащих от политического ру-

ководства; отсутствие четкой границы между политическими, патронажными и карьерными должностями в государственных органах; несформированность автономной системы управления государственной службой, а также в «рассеянность» служебных норм и этических стандартов (особенно антикоррупционного характера) для публичных должностных лиц. Крупный бизнес вполне устраивает сохранение теневого влияния на назначения чиновников, а также неформальные практики взаимодействия с государственными служащими. Существующие структуры, обеспечивающие развитие государственной службы (подразделения в Администрации Президента РФ, кадровые службы государственных органов и Минздравсоцразвития), имеют непосредственный интерес в сохранении неконсолидированности системы управления гражданской службой, так как создание единой системы лишит их статуса и возможностей распределения ресурсов на проведение реформы. Наконец, экспертное сообщество, которое до настоящего времени оказалось неспособно выработать перспективную траекторию реформы, заинтересовано в дальнейшем распределении средств на аналитическое обеспечение локальных изменений, которые достаются преимущественно структурам и персоналиям своего круга, при этом реформа остается в целом закрытой для общественности.

В сложившемся дизайне игроков, факторов и обстоятельств реформа государственной гражданской службы и далее обречена на осуществление частичных улучшений при невозможности осуществить кардинальную институциональную трансформацию.

Библиографический список

1. *Барабашев А. В., Зайцева Т. А., Краснов М. А., Оболонский А. В.* Риски реформирования государственной службы России, или Почему так трудно реформировать государственный аппарат // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2–3.
2. *Барабашев А. Г., Страуссман Дж.* Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вестник МГУ. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2005. № 3.
3. *Верхайнен Т. и др.* Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М.: Всемирный банк, 2006.
4. Власть и бюрократия в новой России: круглый стол // Социологические исследования. 2006. № 3.
5. *Гельман В.* Россия в институциональной ловушке // Pro et contra. 2010. № 4–5.
6. Институциональная экономика / под общ. ред. А. Олейника. М.: ИНФА-М, 2005.
7. *Клямкин И.* Российская власть на рубеже тысячелетий // Pro et contra. 1999. № 2.
8. *Кувшинова О.* Не с того начали // Ведомости. 2010. 2 июня.
9. *Нуреев Р. М.* Теория общественного выбора: курс лекций. М.: ВШЭ, 2005.

10. *Оболонский А.В.* Странники и противники реформы государственной службы. Опыт классификации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №2.
11. *Петров Н.* Федерализм по-русски // Pro et contra. 2000. №1.
12. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35, №2.
13. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
14. Проблемы применения международных рейтингов: общество, государство, экономика/под общ. ред. О.К. Ястребовой. М.: Фонд «ЭРГО», 2009.
15. *Рандма-Лийв Т.* О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №2.
16. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 год/общ. ред. и предисл. Т.В. Зайцевой. М.: Всемирный банк, 2003.
17. Реформирование государственной службы Российской Федерации (тезисы концепции) // Российская газета. 1993. 23 дек.
18. Слатинов В.Б. Законодательное регулирование государственной службы // Pro et contra. 2000. №1.
19. Социологические исследования в системе государственной службы 1992–2002. Информационно-аналитические материалы кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ. Москва; Орел: Изд-во журнала «Образование и общество», 2002.
20. *Турчинов А.И., Магомедов К.О.* Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ. М.: РАГС, 2009.
21. *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М.: Хранитель, 2004.
22. *Шевцова Л.Ф.* Режим Бориса Ельцина. М.: Московский центр Карнеги, 1999.
23. *Эванс П., Раух Дж.* Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост // Экономическая социология. 2006. Т. 7, №1.