


**Wilson
Center**
KENNAN INSTITUTE



**ВЕСТНИК
ИНСТИТУТА
КЕННАНА
В РОССИИ**

Выпуск 23

Содержание

<i>К читателю</i>	5
Тупики постсоветского развития: поиск выходов	
<i>Андрей Рябов</i> Постсоветские государства: дефицит развития на фоне политико-экономического многообразия	7
<i>Алексей Алексеев</i> Российский реальный сектор – трамплин(чик) для инновационной экономики?	18
<i>Андрей Медушевский</i> Проблемы модернизации конституционного строя: нужно ли пересматривать Основной Закон России?	28
<i>Виктор Шейнис</i> Деволуция избирательной системы в России	40
<i>Алексей Барабашев, Александр Оболонский</i> Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда	53
Проблемы межкультурных отношений и интеграции мигрантов	
<i>Сергей Федюнин</i> Мир после мультикультурализма: научные прорывы и политические тупики	66
<i>Владимир Кржевов</i> Перспективы культурной интеграции России: религиозные общности вместо гражданской нации?	77
<i>Ольга Вендина</i> Две Москвы: мировоззрение москвичей и дифференциация городского пространства	87
<i>Марья Розанова</i> Интеграционная политика в современном мегаполисе (на примере Санкт-Петербурга)	101

Victor Sheinis

Devolution of the Electoral System in Russia

Summaries

The author considers the various stages of transformation of the Russian electoral system from the late 1980s up to the present day. The changes that occurred in the 2000s are defined as *devolution*. One meaning of this term is the transfer of functions or authority from one actor to another. The forming of state authorities and local governments has gradually shifted from the electorate to the government itself. The second meaning of "devolution" is degradation, decline. The electoral system has been deprived of a core principle, i.e., political competition.

The author cites as positive developments both ongoing expert legislative work (proposal of a concrete plan for political reforms and electoral legislation), and direct participation in election campaigns (sending observers to provide public-financed monitoring of elections).

Aleksei Barabashev, Aleksandr Obolonsky

Cleaning out the Augean Stables of Our Bureaucracy: Two Points of View

The state system that has evolved in Russia is extremely archaic and ineffective and, worse still, morally corrupts people both within and outside state organizations. The article focuses on one particular aspect of the long-overdue changes – the problem of personnel in the machinery of State. In the first part of the article the authors introduce an ideology that defines the principal vector of feasible changes: elaboration of mechanisms enabling civil society to participate in the recruitment and evaluation of government personnel, and of new types of management technology or know-how. The second part is devoted to an analysis of the technological details of the public-state contract for recruiting civil service personnel for the state. The authors regard the delegation of civil service recruitment functions to independent professional agencies as the most logical and promising of options.

Sergei Fedyunin

The World after Multiculturalism: Scientific Breakthroughs and Political Deadlock

Structural changes that have occurred over the past few decades in connection with the modernizing of society and globalization have brought about inevitable demographic transformations and encouraged a reorganization of the global ethno-cultural environment, especially in the countries of the global North. In recent years these countries have become an arena for academic debates that have persuaded the academic community to reassess its understanding of cultural diversity and social integration. However, the solutions to the impasse that have been proposed by the scientific community have often remained unheard or been misinterpreted by politicians and public administration.

Academic arguments sometimes filter through into political debates, of course, but they are forced to fit into the very different context of ideological confrontations. This hampers attempts to reinterpret attitudes towards cultural diversity and prevents the creation of a new symbolic policy as well as social integration and immigration projects. The article is devoted to a confrontation that has been building up for some time between scientific innovations and political reaction to them. Even contemporary Europe, regarded as an outpost of human rights and democracy in the modern world, is a hostage to this confrontation.

Научно-публицистическое издание
Выходит два раза в год

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Института Кеннана

Редакционная коллегия:

Алексей Барабашев, Юрий Батурин, Ольга Волкогорова, Игорь Клямкин, Иван Курилла, Борис Ланин, Андрей Макарычев, Эмиль Паин

Редактор: Екатерина Алексеева

Над номером работали: Павел Королев, Галина Левина, Кэтрин Мур

Верстка: Любовь Алексенко

На обложке: Москва, Бутырская улица, деловой центр «Белая площадь» и Никольская церковь. Фото Константина Кокошкина. РОСФОТО

Адрес редакции:

119034, Москва, Хилков переулок, дом 2, строение 5
РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук»

Адрес для корреспонденции:
123001, Москва, а/я 90

Тел./факс: (495) 927-0275

Электронный адрес:
katya.kennan@gmail.com

ISSN 1998-5800

Мнения, высказанные в опубликованных материалах, могут не совпадать с точкой зрения редакции

При перепечатке материалов ссылка на «Вестник Института Кеннана в России» обязательна

© РОО «Содействие сотрудничеству Института им. Дж. Кеннана с учеными в области социальных и гуманитарных наук», 2013

Сод

К читателю

Тупики постсо

Андрей Рябов
Постсоветские
экономические

Алексей Алек
Российский р
экономики?

Андрей Медун
Проблемы мо
пересматрива

Виктор Шейн
Деволуция и

Алексей Бара
Как расчист

Проблемы ме и интеграции

Сергей Федю
Мир после му
тупики

Владимир Кра
Перспективы
вместо гражд

Ольга Вендин
Две Москвы
городского пр

Марья Розан
Интеграцион
(на примере С

Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два взгляда

Часть 1. А.В. Оболонский
Комплектовать госаппарат
из честных и умных
чиновников

С плохими чиновниками
никакие законы не помогут.
Отто фон Бисмарк

1. Диагноз. Запущенная болезнь

Необходимость серьезных перемен в нашей системе государственного управления очевидна. Без этого любые амбициозные и привлекательно звучащие планы и проекты, даже если предположить искренность намерения их осуществить, обречены. Представляется, что масштаб и радикальность этих перемен таковы, что они в чем-то выходят за рамки понятия «реформа», во всяком случае в его привычном понимании. Не случайно и у нас недавно прозвучали слова «управленческая революция». А в странах Запада, гораздо дальше нас прошедших по пути перемен, об «административной» или «постбюрократической» революции говорят уже довольно давно. На наш взгляд, в этом есть элементы риторического преувеличения, но общую направленность и суть дела (тренд, если использовать модное ныне слово) они выражают верно.

Сложившаяся в России государственная система крайне архаична, неэффективна и морально растлевает даже изначально честных людей, причем как внутри, так и вне государственных структур. Данный текст посвящается одному из аспектов давно назревших перемен – кадрам государственного аппарата.



*Алексей Георгиевич Барабашев,
доктор философских наук, научный
руководитель факультета
государственного и муниципального
управления Национального
исследовательского университета
«Высшая школа экономики», former
Kennan Institute Research Scholar,
Kennan Institute / Higher School of
Economics Short-Term Grants Scholar*



*Александр Валентинович Оболонский,
доктор юридических наук,
профессор кафедры государственной и
муниципальной службы Национального
исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
former Kennan Institute Galina
Starovoitova Fellow*

Фото

Алексей Георгиевич Барабашев,
доктор философских наук,
научный руководитель факультета государственного и муниципального
управления Национального исследовательского университета «Высшая школа
экономики», former Kennan Institute Research Scholar, Kennan Institute / Higher
School of Economics Short-term Grants Scholar

Фото

Александр Валентинович Оболонский,
доктор юридических наук,
профессор кафедры государственной и муниципальной службы Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики», former Kennan
Institute Galina Starovoitova Fellow

*Как расчистить авгиевы конюшни нашей бюрократии: два
взгляда*

Часть 1. А.В. Оболонский

КОМПЛЕКТОВАТЬ ГОСАППАРАТ ИЗ ЧЕСТНЫХ И УМНЫХ ЧИНОВНИКОВ

С плохими чиновниками никакие законы
не помогут.

Отто фон Бисмарк

1. Диагноз. Запущенная болезнь

Необходимость серьезных перемен в нашей системе государственного управления очевидна. Без этого любые амбициозные и привлекательно звучащие планы и проекты, даже если предположить искренность намерения их осуществить, обречены. Представляется, что масштаб и радикальность этих перемен таковы, что они в чем-то выходят за рамки понятия «реформа», во всяком случае в его привычном понимании. Не случайно и у нас недавно прозвучали слова «управленческая революция». А в странах Запада, гораздо дальше нас прошедших по пути перемен, об «административной» или «постбюрократической» революции говорят уже довольно давно. На наш

взгляд, в этом есть элементы риторического преувеличения, но общую направленность и суть дела (тренд, если использовать модное ныне слово) они выражают верно.

Сложившаяся в России государственная система крайне архаична, неэффективна и морально растлевет даже изначально честных людей, причем как внутри, так и вне государственных структур. Данный текст посвящается одному из аспектов давно назревших перезревших перемен – кадрам государственного аппарата.

Формально вопросы реформирования государственной службы стоят в политической повестке с начала 1990-х годов. За прошедшее время были изданы три закона, масса президентских указов, эти вопросы были в центре послания Президента Федеральному собранию в 1998 году. Затем были приняты две президентских программы реформирования, на которые потрачены десятки миллиардов рублей. При этом срок завершения второй из этих программ истекает в 2013 году, но никто из политически ответственных лиц ее даже не упоминает. А масштабы использования «административного ресурса» (словосочетание, которым у нас обозначают преступное злоупотребление служебными полномочиями, торговлю ими в своекорыстных целях) достигли размеров национального бедствия.

За последние десятилетия, особенно за второе из них, государственный аппарат немисливо разросся. Если отбросить лукавства, связанные с классификациями разных категорий «государевых слуг», его общая численность, согласно официальной статистике, перевалила за полтора миллиона человек. Работает он при этом все хуже и хуже, а денег требует все больше, все глубже залезая как в общественный, так и в личные карманы граждан. О первом свидетельствуют сухие цифры государственных бюджетов, о втором – данные о гигантском размахе коррупции, масштабы которой за последние 12 лет увеличились на порядок. Таким образом, наша система, в которой бюрократический по сути характер принятия решений, обеспечиваемый в том числе и явно избыточными надзорными и полицейскими мерами под прикрытием квазидемократического фасада, пребывает в состоянии столь глубокого неблагополучия, что это не просто блокирует нормальное развитие, но и является реальной угрозой для общества.

2. Причины. Самолечение не помогает

Ни наши государственные институты, ни преобладающая часть работающих в них людей явно неспособны к адекватной реакции на проявления этого кризиса. Большинство предпринятых за последнее время от имени государства действий носят лишь охранительный характер и настолько конъюнктурны и недалководидны, что даже именовать их «консервативными» было бы незаслуженным комплиментом. Конечно, в аппарате на разных уровнях работает немало вполне достойных и компетентных людей. Но на общую аппаратную «погоду» в рамках заданных «климатических» условий они если и могут влиять, то лишь в незначительной степени, в отдельных ограниченных областях.

Уже не первый год в либеральном научном сообществе идут дискуссии: что важнее – «правильные» институты или же «правильные» люди на ключевых должностях и позициях. Думается, что противопоставление не вполне корректно. Разумеется, реформа институтов, особенно таких, как законодательная власть и судебная система, критически важна. Однако институты решают не все. Они – артефакты. А действуют люди. И даже неплохие институты, если их используют люди с деформированной шкалой моральных ценностей, либо бездействуют, либо действуют избирательно, по «понятиям», обслуживая далекие от общественных нужд групповые и личные интересы, и тем самым становятся контрпродуктивными.

Есть большая доля истины в утверждении, что при хороших законах, при полноценных общественных институтах и действенности механизмов, которые обеспечивают их реальное функционирование, честным быть выгодно. Да, в некоей перспективе, тем более статистически, наверное, выгодно. Но это отнюдь не значит, что в конкретных случаях это всегда легко и просто. Даже при идеальных общественных институтах оппортунистическое, а порой и просто шкурное поведение может оказаться привлекательней и безопасней, а следовательно, в краткосрочной перспективе и выгодней. Впрочем, это тема для отдельного разговора, хотя с нашим нынешним предметом и тесно связанная.

Думается, глубинная причина печального итога всех попыток реформ кроется в том, что лечение было доверено самим больным. Известно, к чему обычно приводит *самолечение*. Суть дела довольно точно отражает и

старофранцузская поговорка: «Нельзя поручать лягушкам осушать болото, в котором они живут». У нас же именно так и случилось.

Между тем в обществе существует достаточно четко выраженный запрос на *другой* государственный аппарат – и по составу, и по правилам его последующего формирования. Иначе нет гарантий, что новые (или прежние, но прошедшие через реальное отборочное «сито») чиновники не воспроизведут все ту же уродливую систему. Другими словами, необходимы и персональные, и институциональные перемены, и разовая очистка, и *новые правила формирования аппарата*.

Госслужба, как и все государственные институты и государство в целом, существует для людей, а не наоборот. Эту базовую вещь часто либо забывают, либо считают риторикой, к «реальной жизни» отношения не имеющей. Между тем, с нашей точки зрения, любые реформы государственного аппарата, в которых заказчиком и обладателем решающего голоса будет сам аппарат, могут дать лишь косметический эффект. *А имитация реформ бывает даже хуже откровенного отказа от них, поскольку порождает опасные иллюзии*. Здесь уместно вспомнить слова крупнейшего отечественного либерального мыслителя Б.Н. Чичерина: «Бюрократия может дать сведущих людей и хорошие орудия власти; но в этой узкой среде, где неизбежно господствуют формализм и рутинность, редко развивается истинно государственный смысл... Новые силы и новые орудия, необходимые для обновления государственного строя, можно найти лишь в глубине общества»¹. Этот вывод полностью применим и к проблеме реформирования самой бюрократии.

3. «Другие» тоже болеют. Но лечатся

Традиционная модель доверия к власти подвергается последние десятилетия серьезной ревизии даже в демократических странах. *Престиж государства существенно понизился*. Происходит отторжение, «делигитимация» существующей системы отношений между государственной бюрократией и гражданским обществом, возникает стремление к пересмотру классического «общественного договора» между ними. Проявления этого – с одной стороны,

¹ Чичерин Б.Н. Собственность и государство. М., 1882. Т. 2. С. 338.

социальные и интеллектуальные протесты, с другой – происходящие в ответ на них серьезные перемены в устройстве бюрократии и в ее отношениях с обществом. Процессы эти идут в разных странах, в разных формах, в амплитуде от умеренных и неохотных реформ в странах континентальной Европы, через весьма серьезные «антибюрократические» реформы в англосаксонских странах и вплоть до событий «арабской весны» и акций типа «захвати Уолл-стрит». Кстати говоря, события «горячей осени» 2011 года в США и в основном весьма толерантная реакция на массовые протесты со стороны властей и даже полиции – на мой взгляд, урок того, как ответственное демократическое правительство должно реагировать на гражданский протест².

4. Вектор перемен – гражданский контроль над бюрократией

Есть два аспекта перемен – *ценностный и персональный*, или, иначе говоря, кадровый. Проблема состоит в том, чтобы привнести в госаппарат внешние по отношению к нему ценности, иной, внеаппаратный взгляд на мир. *Сделать это можно, лишь если привлечь к его реформе само гражданское общество – конечного потребителя государственных услуг.* И здесь мы переходим к разговору о, возможно, ключевом аспекте реформ – кадровом. А в качестве положительного примера посмотрим сначала на опыт страны, которая, хотя и по другим причинам, также столкнулась с проблемой падения уровня общественного доверия к государственной бюрократии, но отреагировала на это достаточно быстро и эффективно. Речь идет об Англии.

5. Английский опыт: общество само нанимает чиновников к себе на службу

Исторически высокие моральные стандарты английских государственных служащих всегда были одним из предметов национальной гордости. Но в 90-е годы прошлого века ситуация в определенной мере изменилась. Оставим за рамками причины, по которым это произошло. Нам в данном случае важно, как отреагировали в Англии на падение доверия к «государственным людям». А отреагировали решительно, как на серьезную общественную угрозу. Был срочно создан Комитет по стандартам публичной сферы, в состав которого вошли независимые люди с высокой моральной репутацией. В первом же

² Обзору и анализу этих событий автор предполагает посвятить специальную статью.

докладе Комитет сформулировал свои цели: восстановление доверие общества к лицам, занимающим государственные должности; восстановление ясности и ориентиров в тех вопросах, где шкала моральных ценностей оказалась размытой. Были выработаны стандарты поведения чиновников, следование которым стало практической основой для механизмов найма, продвижения и контроля государственных служащих. Вот эти семь принципов публичной сферы:

- *бескорыстие*. Лица, занимающие государственные должности, должны действовать исключительно в общественных интересах. Они не должны использовать свое положение для приобретения финансовой или другой материальной выгоды для самих себя, своих семей или своих друзей;
- *принципиальность*. Лица, занимающие государственные должности, не должны связывать себя какими-либо финансовыми или иными обязательствами по отношению к сторонним лицам или организациям, могущим пытаться оказать влияние на выполнение ими своих служебных обязанностей;
- *беспристрастность*. Лица, занимающие государственные должности, должны при решении служебных вопросов, включая назначения на должность, распределение государственных контрактов либо рекомендации о награждении тех или иных лиц или предоставлении им льгот, основывать свой выбор на заслугах и достоинствах кандидатов;
- *подотчетность*. Лица, занимающие государственные должности, подотчетны обществу за свои решения и действия и обязаны не препятствовать любой проверке, связанной с их служебной деятельностью;
- *открытость*. Лица, занимающие государственные должности, должны проявлять максимально возможную открытость во всех своих действиях и решениях. Они должны обосновывать свои решения, ограничивая информацию лишь в тех случаях, когда этого определенно требует обеспечение более широких общественных интересов;
- *честность*. Лица, занимающие государственные должности, обязаны заявлять о любых своих частных интересах, связанных с их официальными обязанностями, и предпринимать шаги по разрешению

любых возникающих конфликтов интересов способами, которые обеспечивают защиту общественных интересов;

- *лидерство*. Лица, занимающие государственные должности, должны служить инициаторами распространения этих принципов и утверждать их личным примером.

При кажущейся на первый взгляд чрезмерной «красивости» и некоторой размытости этих принципов, содержание каждого из них сформулировано достаточно конкретно, налагает на должностных лиц реальные ограничения, задает правила поведения и позволяет контролировать их по определенным параметрам.

В сущности, это набор обязательств, принимаемых на себя людьми, приходящими на общественную службу в административную сферу или в политику. Думается, и у нас нечто подобное могло бы сыграть конструктивную роль, разумеется, если создать эффективные механизмы контроля за соблюдением принципов. Таким образом, в основу реформы были положены не оргмеры, а ключевые *ценности*. А оргмеры им воспоследовали.

Механизм для их реализации был придуман весьма нестандартный. Комиссия по гражданской службе – учреждение, полтора века бывшее обычным ведомством «по кадрам», было радикально трансформировано. Теперь ее основу составляют около дюжины так называемых «комиссионеров», назначаемых на пятилетний срок на основе частичной занятости (совместительства) и главным образом *не из числа государственных служащих, а извне, из числа авторитетных людей, обладающих опытом работы на заметных публичных должностях в общественном и частном секторах*. И даже в этот период они не становятся государственными служащими. Идеология, лежащая в основе такого подхода, – *передача функции формирования корпуса чиновников под контроль и в руки не профессиональных аппаратчиков, а тех, кто имеет с ними дело с другой стороны – со стороны общества, являясь потребителем предоставляемых ими услуг*.

Комиссия – независимое агентство, в полномочия которого входит: окончательное рассмотрение и утверждение на основе принципов «мерит систем» кандидатур примерно на 600 должностей; издание Кодекса найма служащих, регулирующие соответствующие процедуры на всех уровнях

службы; мониторинг и контроль за его соблюдением; рассмотрение жалоб на нарушение Кодекса. Главный смысл этого опыта – реальное, а в некоторых отношениях и решающее участие представителей гражданского общества в найме чиновников на государственную службу. На наш взгляд, это почти беспрецедентный прорыв к модели государства будущего, к «постбюрократическому» обществу³.

6. Нам это не просто подходит, а жизненно необходимо

Мы имели ряд возможностей обсудить целесообразность и перспективы использования этого опыта в отечественных «пенатах». Первая реакция чаще всего была скептической. Дескать, «у нас так не получится», и тут же всплывали стандартные рассуждения насчет «300-летнего английского газона» и т. п. На это можно заметить, что описанный опыт как раз показывает, что и на 300-летнем английском газоне люди не свободны от искушения при случае злоупотребить предоставленными им властными полномочиями, хотя масштабы и характер злоупотреблений, конечно, несопоставимы с тем, что мы видим в отечественной политико-административной действительности. *Принципиальное отличие в другом – в отношении к этому злу, в серьезности стремления искоренить его.* И в ходе обсуждений многие из участников (а среди них были и студенты, и научные работники, и сами чиновники) не просто отходили от первоначального скепсиса, но и приходили к мысли о необходимости внедрения в России чего-то подобного.

В самом деле, представляется, что именно эта часть зарубежного опыта чрезвычайно важна для проведения неизбежно предстоящих в недалеком будущем серьезных кадровых перемен в наших государственных структурах. Следует решительно избавиться от сопротивляющейся, и весьма эффективно, системы фактической государственной номенклатуры, от тех, кто использует служебное положение для распилки в свою пользу государственного бюджета, для вымогательства взяток и других видов преступного обогащения за счет общества, от тех, кто попал на высокие должности не благодаря своим знаниям и достоинствам, а благодаря личным связям и прежним, порой весьма

³ Подробнее о Комиссии см.: *Оболонский А.* Политическое недоверие как позитивный фактор // Вестник Института Кеннана в России. Вып. 21. М., 2012. С. 14–16; *он же.* Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М., 2011. С. 92–94.

специфическим, «заслугам» еще в советских структурах. В странах Восточной Европы после краха советского блока чиновники проходили через процедуру *люстрации* (что по латыни значит «очищение»). У нас ничего подобного не было проведено. И плоды этого мы продолжаем пожинать. Разумеется, процесс и результаты такой «чистки» не должны затрагивать порядочных и компетентных людей. Нельзя допускать «стрельбы по площадям» и сведения счетов. Но важен сам принцип, причем не только в практическом, но и в моральном отношении. Он послужит очищению общей моральной атмосферы в стране.

Таким образом, создание у нас чего-то подобного английской Комиссии по гражданской службе позволило бы решить несколько задач: *и одноразовую тактическую, т. е. очистить аппарат государства от недостойных людей, и долговременную стратегическую – создать фильтр, препятствующий проникновению туда подобных людей в будущем.*

Разумеется, мы далеки от идеи слепого копирования чужого опыта. Но использование лежащих в его основе логики и посылок представляется весьма перспективным и многообещающим. И тут, как говорится, возможны варианты, описанию которых посвящается вторая часть статьи.

Часть II. А.Г. Барабашев

**ИСПОЛЬЗОВАТЬ ТЕХНОЛОГИИ ОБЩЕСТВЕННО-
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА ПРИ НАЙМЕ НА
ГОСУДАРСТВЕННУЮ ГРАЖДАНСКУЮ СЛУЖБУ**

Объект как особая организованность определяется
не только и даже не столько материалом
природы и мира, сколько средствами и методами
нашей деятельности.

Георгий Щедровицкий

**1. О необходимости технологий реформы бюрократии и их
разновидностях**

Перемены в российской бюрократии не только «назрели», но даже «перезрели»: неоднократные попытки продвинуться вперед, не приводящие к значимым и признанным обществом результатам, подрывают саму идею реформ. И это при том, что общественное согласие относительно плохого качества отечественной бюрократии и необходимости профессионального фильтра имеется!

В чем причина такого парадоксального положения дел? Ответ на этот вопрос ясен. Причина не в дефиците идей, а в *отсутствии технологий реформы бюрократии, релевантных ее целям*. Избраны ущербные методы, процедуры и организационные схемы преобразований российской бюрократии: диагноз поставлен, но лечение проводится не теми лекарствами.

Начнем с того, что без технологий в управлении, как и без лекарств для лечения серьезной болезни, обойтись нельзя. Идеология преобразований государственного управления, критика имеющейся управленческой практики на основе новых идей о месте бюрократии в обществе и ее потребном профессиональном составе, не подкрепленная технологиями преобразований, а также «дорожной картой» реализации технологий, превращается в инструмент разрушения управления. Альтернатива управлению на основе технологий – управление в «ручном режиме», чреватое волюнтаризмом и непредсказуемыми последствиями.

Еще хуже, если инициатива по созданию и применению технологий реформы госаппарата передается самому аппарату. В результате полномочия бюрократии будут только возрастать, контрольно-надзорные функции и осуществляющие их ведомства – усиливаться и разрастаться, общественная инициатива – замораживаться или выхолащиваться, фильтроваться аппаратом. Такие лекарства будут только усугублять болезнь.

Обычно бывает так: со временем, если появляются успешные технологии реализации идей, идеи выживают и укрепляются. Нормализация управления на основе новых идей возможна только через применение нормальных управленческих технологий. Если же «идейный каркас» управления остался «технологически не прикрытым», то управление замещается «революционной сознательностью», пресловутым «ручным управлением» и место профессионалов занимают конъюнктурщики. Тем самым, предложенная в первой части нашей статьи идеология преобразований важна *в качестве указания* на основной вектор технологических трансформаций: движение в сторону разработки механизмов участия гражданского общества в подборе и оценке кадров государственной службы, управленческих технологий нового вида.

И еще одно замечание. Конструирование управленческих технологий, в том числе технологий подбора кадров для государственной службы, сложная и ответственная задача. Эта задача сложная, поскольку управленческие технологии не могут быть внутренне противоречивыми, обладать неясностями, допускать «лазейки» недобросовестного применения. «Язык технологий» должен быть инструктивным, он не терпит эмоций и замещения самих процедур «назывными» описаниями процедур. Это задача ответственная, поскольку плохо продуманная управленческая технология очень дорого обходится обществу. К сожалению, место максимы «Суровость законов в России компенсируется необязательностью их исполнения» все более занимает новая максима «Хорошие идеи в российском управлении не подкреплены качественными технологиями их реализации». В частности, при отсутствии качественных технологий «бюрократически корректируемая» практика подбора кадров для государственной службы всегда будет искажать замысел.

2. Действующие идеи и технологии подбора кадров для российской государственной службы: государственное дело, аппаратная реализация

Посмотрим, какая «идеология» («каркас», совокупность принятых идей) привлечения кадров на государственную гражданскую службу закреплена в действующем российском законодательстве и какие технологии эти идеи реализуют.

В качестве основного лейтмотива (идеологии) подбора кадров еще в 1990-е годы был принят принцип отбора кадров руководством. Прием на государственную службу отдан на откуп государству – как правило, отдельным государственным органам. Здесь просматривается явная аналогия с коррупционными вступительными экзаменами в вузы в то время, когда они проводились самими вузами. Общество оказалось в стороне, граждане представлены заявителями, которые имеют право «претендовать» на замещение должностей. Оценка качества приема на государственную службу также была оставлена за «представителями нанимателя», за государством, а в действительности – за самими государственными органами. Это принципиальная позиция, проистекающая из фундаментальной формулировки, что государственная служба является институтом «по обеспечению выполнения государственными служащими функций государства, а также деятельности органов государственной власти». Данная формулировка, в тех или иных вариациях, присутствует и в Концепции реформирования системы государственной службы РФ (2001), и в 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (2004), и в Указе Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» (2005). Конечно, в «чистом виде» идея служения «государству как нанимателю» пройти не могла, поэтому были сделаны «реверансы» в сторону общества, не меняющие сути дела (включение независимых экспертов в количестве ¼ от состава конкурсных комиссий). Но от этих независимых экспертов в комиссиях в действительности ничего не зависит.

Технологии привлечения кадров на государственную службу, которые у нас сложились, характеризуются «аппаратным» исполнением указанных идей.

Во-первых, эти технологии выхолены введением исключений, позволяющих избежать конкурсного приема на службу и затрудняющих формирование профессионального аппарата. Главное такое исключение – допуск к государственной тайне как основание внеконкурсного приема. Следующее по значимости, «запрещающее профессию» по своей сути

требование – это наличие стажа государственной службы или опыта работы «по специальности». Такое ограничение закрывает дверь на службу для молодых профессионалов, только что закончивших вузы и имеющих «внеаппаратный» менталитет.

Во-вторых, конкурсные технологии подходят к отбору кадров формально. Поскольку профессионально-квалификационные требования к должностям до сих пор не разработаны, то конкурсом проверяются только «поверхностные» требования к кандидатам. Проверка уровня профессиональных знаний ограничивается предъявлением диплома о любом (!) высшем профессиональном образовании, причем уровень этого образования – бакалавриат, магистратура или специалитет – не имеет значения. Исследование знания законодательства сводится, как правило, к компьютерным тестам на знание формулировок Конституции и некоторых основных законов, а не на их применение в реальных ситуациях разработки и исполнения управленческих решений (что подразумевает создание баз тестовых кейсов). Социально-психологические параметры углубленно тестируются только для правоохранительных органов, причем акценты на проверку морально-этических принципов кандидатов на должности отсутствуют.

В-третьих, процедуры конкурсного отбора не являются гласными, поскольку нельзя назвать достаточной для гласности публикацию объявлений о предстоящих конкурсах и об их результатах. Сами процедуры, их порядок и содержимое, механизмы принятия решений – «черный ящик» для стороннего наблюдателя, они скрыты в стенах ведомств. Конкурсы могут быть уподоблены экзаменам без программ и экзаменационных билетов.

В-четвертых, нельзя не упомянуть о дороговизне конкурсов, особенно в случаях необходимости очного присутствия кандидатов из различных, зачастую далеко отстоящих друг от друга регионов России.

Таким образом, ущербность идеологии кадрового отбора усугубляется несовершенством технологий отбора и их ведомственно-аппаратным исполнением. Профессиональный аппарат, работающий на благо общества, так не создать.

3. Можно ли ограничиться «косметическим ремонтом» технологий конкурсов?

Нельзя сказать, что в рамках идеологии государственно-аппаратного отбора кадров конкурсные технологии не разрабатывались. В частности, была осуществлена аналитика зарубежных технологий конкурсного отбора, разработаны этапы и процедуры тестирования кандидатов в «привязке» к категориям и группам должностей, к требованиям должностных регламентов и условиям прохождения службы (оценка профессионализма, компетентности, способности к психолого-профессиональной адаптации, ценностных мотиваций, ориентации на результат и установки действовать, отношения к риску, наличия организаторских способностей и т. д.), определены методики формирования и содержания работы конкурсных комиссий государственных органов. Наконец, была проведена экспериментальная апробация механизмов подбора кадрового состава гражданских служащих, подготовлены и реализованы экспериментальные программы обучения представителей кадровых служб некоторых государственных органов тому, как проводить конкурсы.

Но разработанные технологии оказались в основном либо не востребованными, либо искаженными при их реализации. Причины «отторжения» технологий таковы:

- кадровые службы государственных органов действуют в условиях нехватки работников и вне мейнстрима технологий, сосредоточенных в независимых профессиональных кадровых агентствах. Сделать из кадровых служб сильные методические центры государственные органы не в состоянии. Кадровые службы не могут дать ответа на вопрос, какими должны быть профессионально-квалификационные требования к должностям, не способны определять перечни и содержание требуемых профессиональных компетенций;
- государство отсечено от общего рынка трудовых ресурсов, а поэтому оно не способно осуществлять мониторинг сопоставительной привлекательности профессии, заведомо проигрывает другим работодателям;
- кадровыми службами отбор рассматривается как нахождение кандидатов, соответствующих должностям («подгонка людей под

должности»), а не как приобретение и накопление человеческого капитала;

- заключительное решение относительно приема на работу принимается представителем нанимателя. Независимая экспертиза имеет рекомендательный характер, конкурсные комиссии не стали центрами принятия решений относительно поступления на государственную гражданскую службу.

Если «наложить» на эти хронические недостатки имеющихся технологий конкурсного отбора огромный перечень должностей, по которым конкурс не проводится в связи с допуском к государственной тайне, а также неповоротливость всего конкурсного механизма, то становится ясным, что применение кадровых технологий создания профессионального аппарата зашло в тупик. Выйти из этого тупика можно только в том случае, если изменить ориентацию технологий на государственно-аппаратный отбор кадров, заменив государственно-аппаратную контрактацию на новую, общественно-государственную контрактацию при приеме на государственную службу. И делать это надо решительно и быстро.

4. Варианты общественно-государственного контракта

Как лучше реализовать идею общественно-государственной контрактации? Проанализируем альтернативные технологии такой контрактации.

Имеются три «базовых» варианта отбора на государственную гражданскую службу на основе общественно-государственной контрактации, отличающиеся по используемым технологиям и по степени участия общества в процедурах найма.

1. Усиление конкурсных комиссий государственных органов за счет независимых экспертов и привлечения представителей организаций гражданского общества, предоставление этим комиссиям права окончательного решения о найме на государственную гражданскую службу. Работодателем для государственных гражданских служащих остается государство, контракт с государственным гражданским служащим заключается от имени комиссии как представляющей

государство. Однако разработка *процедур и критериев* отбора становится не монополией государства, а как минимум разработкой вместе с государством как нанимателем, на паритетных началах.

2. Формирование единого федерального органа по управлению гражданской службой, имеющего статус чего-то наподобие общественной палаты. Одной из функций этого органа может быть обеспечение найма на федеральную гражданскую службу. Работодателем для федеральных гражданских служащих становится федеральный орган по управлению гражданской службой, а для гражданских служащих на уровне субъектов РФ – соответствующие субъектовые органы по управлению гражданской службой.
3. Передача функции найма на гражданскую службу на аутсорсинг профессиональному сообществу специалистов по работе персоналом, которое представляет собой элемент гражданского общества. Профессиональные агентства по работе с персоналом, рекрутинговые агентства (шире – *кадровые агентства*) осуществляют все процедуры поиска и отбора кадров, работая «по заказам» государственных органов на конкурсной основе. Работодателем, вместо государства в лице «представителя нанимателя», становится общество, контракт с государственным гражданским служащим заключается от имени кадрового агентства. При кадровых агентствах должны быть, в качестве обязательного условия, созданы наблюдательные советы со стратегическими и контрольными полномочиями, в состав которых входят независимые эксперты и представители организаций гражданского общества.

Возможна и комбинация этих трех вариантов в зависимости от того, на какие должности производится найм и какой тип контракта (срочный или бессрочный) заключается. Отмечу, что английский опыт взаимодействия Комиссии по гражданской службе (как независимого агентства) с государственными органами на уровне постоянных секретарей и сотрудников его кадровой службы сочетает в себе вариант 2 (для 600 руководящих должностей) и вариант 1 (для остальных должностей).

Оценим, как из вариантов подходит для России больше.

В современной России влияние аппарата на принятие управленческих решений столь велико, что самостоятельность конкурсных комиссий в составе государственных органов невозможна. Их деятельность окажется подчиненной практике отбора претендентов по критериям угодности руководству, с изъятием значительного количества вакантных должностей из состава конкурсных. Нет механизмов обеспечения независимости экспертов и принимаемых решений от позиции «большинства» членов комиссий, представляющих сами государственные органы. Эффект «вступительных экзаменов в вузы, проводимых самими вузами», здесь скажется еще сильнее, поскольку это относится к самой власти. Вариант 1 показал свою несостоятельность, попытка его реализации длится более 10 лет и к позитивному результату не привела.

Второй вариант тяжело реализовать по другим причинам: федеральный орган по управлению государственной службой создать не удастся по причинам его неопределенного статуса в структуре органов власти. Предоставление ему значительных кадровых полномочий чревато тяжелыми политическими последствиями, а «слабый» консультативно-методический перечень полномочий этого органа не даст возможности решать проблемы управления институтом государственной службы. Определить подчиненность данного органа также тяжело, если только не отойти от разделения органов исполнительной власти на правоустанавливающие, правоприменительные и контрольно-надзорные. То же самое относится к созданию Комиссии по гражданской службе, аналогично английскому варианту (создание «независимого агентства»): она может действовать только при условии наделения кадровыми полномочиями, в «связке» с государственными органами. То есть она может быть только государственным органом, хотя и особым по своему статусу. Этот ее статус не вписывается в сложившуюся структуру управления.

Остается третий, самый последовательный и решительный вариант – передача функций найма гражданских служащих независимым профессиональным кадровым агентствам. Думается, что только это решение и соответствующие ему технологии позволят быстро и без аппаратных помех обеспечить повышение уровня профессионализма аппарата, действительно поставить его на службу обществу, а не начальству.

5. Технология передачи конкурсов кадровым агентствам

Технология передачи функций по конкурсному отбору кадровым агентствам распадается на ряд блоков, относящихся к финансированию данного вида аутсорсинга, к выстраиванию отношений агентств и государственных органов, агентств и кандидатов на замещение вакантных должностей, агентств и образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, к принципам разработки и применения новых кадровых технологий. Эта технология перспективна потому, что она способна соединить фрагменты рынка кадров по направлениям профессиональной деятельности, включив в него государственную службу, а также сможет обеспечить профессиональную разработку и использование новых кадровых технологий.

Блок: разработка и применение новых кадровых технологий

В имеющейся практике они изучаются и применяются кадровыми службами государственных органов, будучи заимствованными из международного опыта, из бизнеса. Это «вторичное» использование оригинальных продуктов, осложненное незначительным потенциалом самих кадровых служб или подразделений по вопросам управления государственной службой государственных органов (у них иные оперативные задачи; уровень их персонала проигрывает уровню персонала профессиональных кадровых агентств; персонал кадровых служб государственных органов недостаточно мотивирован). Предлагается, чтобы:

- агентства выставляли в открытом доступе технологии найма, которыми они пользуются, а также методическое обоснование этих технологий;
- агентства привязывали технологии к профессионально-квалификационным требованиям к должностям. Сами государственные органы, их кадровые службы эту задачу решить не в состоянии, они могут только предоставить агентствам карты должностей (какой гражданский служащий чем занимается);
- одним из элементов открытого конкурсного отбора кадровых агентств государственными органами стало качество имеющихся в открытом доступе процедур найма, используемых агентством.

Блок: отношения агентств и государственных органов

Сейчас таких отношений нет, государственные органы и кадровые агентства существуют «в параллельных, не сообщающихся мирах». Это понижает уровень отбора и, в конечном итоге, обесценивает профессию государственной службы как «выпадающую» из общих технологий рекрутинга. Отношения агентств и государственных органов следует выстраивать следующим образом:

- агентства должны быть сертифицированы (лицензированы);
- государственные органы должны выбирать агентства в конкурсной процедуре, с оговоренными весами качества предложений агентств (цена услуги по должности за одного человека, качество имеющихся в открытом доступе процедур найма, используемых агентством, перечень контрагентов агентства в соответствии с имеющимися договорами с образовательными учреждениями);
- государственные органы предоставляют агентствам карты по вакантным должностям и стандартную информацию, которую они должны получить по прошедшим конкурсам кандидатам. Без этого агентства не могут проводить конкурсы для претендентов. Конкурсы проводятся для вакантных должностей для заключения бессрочных контрактов (с испытательным сроком);
- исключение должностей из конкурсов на основании допуска к государственной тайне не допускается. Агентства предусматривают такие процедуры конкурсов, которые не требуют предварительного предоставления закрытой информации кандидатами;
- государственные органы обязаны предоставить агентствам предполагаемые контракты с указанием всей структуры оплаты и социальных государственных гарантий, условий труда;
- по итогам конкурсов по выбору агентств с ними должны заключаться договоры: либо для подбора кадров по отдельной вакантной должности (разовый выбор агентства для однократного найма), либо на срок, либо на категорию (группу) должностей. Эксклюзивные договоры государственных органов с агентствами, с запретом конкуренции, в принципе не допускаются;

- агентства дают государственному органу одного победителя по одной должности. Сразу в несколько органов одного победителя давать нельзя, это считается нарушением процедуры;
- ограничение срока давности собеседования и предоставления победителя конкурса государственному органу.

Блок: отношения агентств и претендентов на должности

Регулирование отношений агентств и претендентов на должности должно строиться на основании ясных процедур, исключающих предоставление эксклюзивных прав агентствам. Эти отношения могут регулироваться в условиях конкурсов и в договорах:

- агентства публикуют информацию о конкурсах в открытом доступе, включая требования к претендентам на должности;
- в отношениях агентств с претендентами на должность эксклюзивность исключается, что должно отражаться в договорах о неисключительности предоставления прав агентствам на представительство кандидатур претендентов для государственных органов;
- в договоры с кандидатами «на испытание» включается условие для агентств не распространять конфиденциальную информацию о кандидатах, полученную в процессе испытания. Стандартная, требуемая работодателем информация, предоставляемая будущему работодателю, также должна содержаться в договоре с кандидатом на испытание;
- в договорах с кандидатами прописывается, для каких работодателей и по каким должностям (основные их характеристики) будут проводиться испытания. Возможен договор «для неопределенного круга работодателей»;
- агентство несет ответственность перед государственным органом за предлагаемые им кандидатуры (этическая и антикоррупционная ответственность) в течение испытательного срока их пребывания в должности.

Блок: отношения агентств и образовательных учреждений высшего профессионального и среднего профессионального образования

Такие отношения сейчас отсутствуют, от чего страдают как агентства, так и образовательные учреждения, которые самостоятельно не могут выстроить свою образовательную политику и подготовить профессиональные компетенции для образовательных программ. Необходимо ввести следующие механизмы:

- агентства заключают договоры с образовательными учреждениями на формирование баз данных выпускников в целях дальнейшего привлечения выпускников для открытых конкурсов. Эксклюзивные договоры запрещены;
- агентства включаются в состав наблюдательных советов образовательных учреждений и участвуют в выработке их образовательной политики в отношении с потенциальными работодателями, включая определение компетентностных характеристик образовательных программ;
- агентства участвуют в работе с выпускниками образовательных учреждений, обеспечивают новую систему трудоустройства.

Блок: финансирование передачи функций подбора кадров агентствам

Это важнейший элемент всей системы изменений, его необходимость и неизбежность очевидны. Расходы государственных органов на аутсорсинг по данному направлению будут незначительными и могут быть компенсированы экономией на функциях и составе персонала кадровых департаментов (департаментов на управление государственной службой). Здесь предусматривается, что:

- в бюджеты государственных органов закладываются средства на оплату аутсорсинга пропорционально потребностям в вакантных должностях по бессрочным контрактам на год;
- агентства, ориентируясь на собственные нормативы, должны заявлять цену за услугу по предоставлению победителей конкурсов

на должность, включая все свои расходы в эту цену. Таким образом, образуется конкуренция предлагаемых услуг;

- оплату за принятого по конкурсу кандидата, агентства получают после оговоренного в договорах с агентствами срока испытания граждан, принятых на вакантные должности;
- если победивший кандидат отказался от контракта, то агентство платит неустойку государственному органу за срыв найма;
- оплата агентству от кандидатов исключена, в противном случае агентство теряет лицензию.

Чтобы данные предложения начали реализовываться, требуется произвести изменения в законодательстве о государственной службе, в том числе в 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и в Указе Президента «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ». Но главное, что необходимо, – это наличие политической воли к преобразованию системы контрактации гражданских служащих с целью обеспечить изменение отечественной бюрократии, превращение ее в профессиональную, честную и работающую для граждан корпорацию.