

---

# ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ (ГРАЖДАНСКОЙ) СЛУЖБЫ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ДИНАМИКИ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМОВ

И.С. Игнатьев

Кафедра сравнительной политологии  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается трансформация института государственной службы России в постсоветский период. С позиций политологического подхода делается акцент на анализе процессов преобразований в контексте общей логики постсоветского политического развития, эволюции политической системы и властно-управленческих практик.

**Ключевые слова:** государственная служба, бюрократия, реформа, институты, политический режим.

Государственная служба России, возникнув фактически одновременно со становлением постсоветской государственности, существует уже два десятка лет. Однако следует признать, что за это время в плане институционального строительства достигнуты весьма скромные результаты. По-прежнему актуально звучат Президентские Послания Федеральному Собранию второй половины 1990-х гг. в части необходимости административных преобразований, низко оценивается положение страны в международных рейтингах эффективности государственных институтов, растет недовольство граждан деятельностью чиновников.

Говоря о причинах неудач реформирования государственной гражданской службы, большинство экспертов, как правило, довольно точно описывает локальные факторы торможения и блокирования преобразований. Однако, на наш взгляд, необходимо построение более широкой описательной конструкции, рассматривающей преобразования в контексте общей логики постсоветского политического развития, трансформации политических режимов и властно-управленческих практик.

Наиболее адекватным подходом в этой связи представляется синтез неинституциональной методологии и политико-административного анализа, объединяющего управленческую и собственно политологическую парадигмы. С таких позиций государственная служба понимается не только как институт государственного управления, но и как политико-административный институт, а также набор «правил игры» и ограничительных рамок, задающих модели поведения работников государственного аппарата, их взаимоотношений друг с другом, с политическими руководителями государственных органов, гражданами и организациями [18. С. 5].

Процесс становления института государственной службы в России осуществлялся на фоне кардинальных изменений политической и экономической систем, переустройства всей государственной власти, обусловленных распадом тотали-

тарной советской государственности и начавшимся демократическим обновлением страны. Особенностью постсоветской трансформации стал не революционный, а планомерный характер адаптации государственных институтов к новым реалиям [9. С. 4].

Преобразования системы власти коснулись в основном ее политического содержания: разрушался партийный, но не государственный сегмент бюрократии. В советской системе номенклатура выступала основным носителем государственности, являясь интегратором общенациональных идей и фактором сдерживания и ограничения эгоистических устремлений отраслевых и территориальных бюрократических корпораций [12. С. 74].

Кроме того, для советского периода была характерна фактически полная замена государственной службы партийным руководством, несистемный, разрозненный характер регулирования государственно-служебных отношений, осуществление кадровой работы в рамках закрытых норм.

Распад партийно-советской системы означал полную утрату механизмов контроля: политический контроль сверху был ликвидирован, а гражданского контроля снизу не было и ранее. В результате федеральная и региональная бюрократии оказались в полном «институциональном вакууме», что привело к выдвиганию на первый план неформальных норм регулирования отношений внутри аппарата, нарастанию клиентелизма как воспроизводящегося типа социальных связей, частичной подмене отношений подчинения отношениями бюрократического торга [11. С. 74], воспроизводству прежней недемократической логики управления: граждане по-прежнему воспринимались чиновниками не как клиенты и потребители услуг государственной службы или, по крайней мере, налогоплательщики, «формирующие» жалованье чиновников, а как просители.

На фоне стремительной деградации формальных институтов политическая власть проявляла крайнюю медлительность в формировании новой институциональной среды. Задержка определения новых правовых и этических принципов государственных служащих и принятием соответствующих законодательных норм, при сохранении бюрократией определенных прав, создала условия для ее встраивания в слабо структурированную на тот момент политическую систему. В результате постепенно государственная служба начала утверждаться в качестве неотъемлемого элемента политико-административных отношений, не только корректируя решения политического руководства, но и оказывая существенное влияние на содержание многих политических процессов.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением, что институциональный выбор в постсоветской России является побочным продуктом внутриэлитных конфликтов, констелляции интересов и политических ориентаций основных акторов [6]. В этом смысле ключевое значение в определении последующей устойчивой траектории развития института государственной службы имел конституционный выбор 1993 г. и постконституционный выбор ключевых общественных институтов, в рамках которого была сформирована система государственного управления постсоветской России. Сложившаяся в результате совокупного взаимодействия ряда

условий и факторов объективного и субъективного порядка, она имела следующие основные черты и характеристики, определившие и характер развития государственной службы как ее составного элемента: «приватизированное государство», режим суперпрезидентства, региональные политико-экономические кланы [20].

Стремительное укрепление позиций бизнес-структур в сочетании со снижением способностей государства к управлению, в том числе при распределении собственности и установлению прав на нее, создавало предпосылки для его приватизации частными интересами и образования «позиционной власти», дающей преимущество в определении правил, сроков действия, а значит, и возможностей получить весь выигрыш [20].

Результатом попадания различных сегментов государства под влияние частных, узко понятных интересов стало снижение его общего потенциала к осуществлению коллективного действия и общественной самоорганизации. Государство в постсоветской России складывалось не как система институтов, стоящая над группами интересов, а своего рода административный ресурс, приватизированный различными бюрократическим фракциями, прочность позиций которых в решающей степени зависела от воли верховного правителя. В условиях слабости структур гражданского общества, административных способностей государства при возрастающей мощи корпораций различного толка персоналистский режим национального лидера выглядел наиболее адекватным ответом.

Победа в остром конфликте элит Б. Ельцина привела не только к роспуску и обстрелу парламента, но и принятию на референдуме проекта Конституции, гарантировавшей ему широчайший круг полномочий и фактически утвердивший суперпрезидентский режим. Перед ним открывались институциональные возможности для практически неограниченного произвола [6. С. 25]. Однако на практике он был вынужден отказаться от реализации модели подавления оппонентов. Фрагментация элит, распад лагеря его сторонников, нехватка ресурсов для победы всех аренах на фоне слабости административных способностей государства предопределили смену стратегии подавления на кооперацию с подчиненными акторами, переориентацию главы государства с формулирования политической стратегии на выполнение функции арбитра для конкурирующих групп [6. С. 25—26].

Начавшаяся с 1994 г. серия «картельных соглашений» определила весь ход дальнейшего институционального строительства, поскольку в таких условиях реальная власть все больше смещалась по направлению от конституционных институтов и сферы права в сторону неформальных, патрон-клиентарных отношений, а наделенный широким объемом полномочий, но не располагающий средствами для дальнейшего подавления оппонентов лидер-арбитр вынужден был пойти на ряд серьезных уступок региональным элитам и крупным группам интересов.

На федеральном уровне сложилась система управления, получившая название «семья». Во взаимоотношениях же центра с регионами с российскими регионами наблюдалась спонтанная передача важнейших рычагов управления сверху вниз. В условиях значительной самостоятельности на региональном уровне осуществ-

лялась взаимная конвертация власти и капиталов, что привело к формированию политических кланов. Обрастая национально-племенными отношениями и консолидируя политико-экономические группы интересов, они не просто снижали степень нормативно-правовой регуляции деятельности исполнительной власти, но и доходили до прямого ее игнорирования [20. С. 12].

Сложившаяся конструкция оказалась предельно выгодной как для региональных элит, в полной мере пользовавшихся результатами «картельной» децентрализации, так и для специальных групп интересов, ориентированных на перераспределение и извлечение переходной ренты под прикрытием социально-экономических реформ. Общей объясняющей переменной ее формирования, по мнению исследователей, является характер капитала занявшего господствующее положение в новой приватизированной экономике [20. С. 15—16].

Финансовый капитал и промышленный капитал по-разному выстраивают свои отношения с государственными институтами. В России в 1990-е гг. сформировалась «виртуальная экономика», доминирующие позиции в которой имел финансовый капитал, являющийся по своей природе мобильным и не ограниченным. Финансовый капитал не ориентирован на долговременное конструктивное сотрудничество с правительством, а «виртуальная экономика» в целом — на оплату госинститутов, предпочитая сокращение издержек путем проникновения в сами структуры власти, их приватизацию.

Реализация стратегий ренитоизвлечения, перераспределения государственной собственности и частно-корпоративного использования бюджетных ресурсов не предполагали формирование запроса на консолидацию государственных институтов и повышение эффективности государственного управления.

Характер постсоветского политического развития подтолкнул ряд исследователей к его анализу с помощью концепции неопатримониализма, утверждающей, что в развивающихся государствах характерен синтез рационально-легальных и традиционных бюрократических структур. При этом создается устойчивая и специфическая система, для которой характерна подрывающая основы демократии констелляция формальных и неформальных институтов [22. С. 164—165].

Уже к середине 1990-х гг. в результате конституционного и постконституционного выборов в России сформировалась неопатримониальная система власти с суперпрезидентским режимом и системой государственного управления, характеризующейся недостаточностью, неравновесностью и неэффективностью института исполнительной власти. «Он сразу стал использоваться экономическими группами, делающими деньги на арбитраже, извлекающими ренту именно из неэффективности государства. Уже через три-четыре года — к середине 1990-х гг. — интересы этих групп стали доминирующим фактором в сохранении «плохого равновесия» системы исполнительной власти» [10. С. 35].

В рамках данной модели сложилась устойчивая траектория развития института государственной службы, основные черты которого были детерминированы данной конструкцией и во многих основных своих параметрах не изменились до сегодняшнего дня.

Во-первых, был выбран принцип преемственности (с советской номенклатурой) и планомерной адаптации, а не кардинального обновления аппарата, что привело к «номенклатурной приватизации государства» и всплеску коррупции.

Во-вторых, произошел отказ формирования консолидированной стратегии управления реформой, проработки ее перспективной модели и механизмов осуществления. В результате даже несмотря на попытки урегулирования государственной службы и приведения ее в соответствие с принципами правового социального государства, она оставалась подчиненной корпоративному служению «государю», а не обществу. Наконец, в-третьих, распространилась тенденция ставить неформальные нормы взаимоотношений выше формальных, т.е. выше закона и права в целом, что в корне противоречит веберовской модели рациональной бюрократии.

Меры по нормативно-правовому регулированию государственной службы в 1995—1997 гг. отличались слабой структурированностью и дали лишь незначительные институциональные эффекты. Принятый в 1995 г. Закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» носил политически компромиссный характер и не мог оказать серьезного влияния на траекторию реформирования государственной службы. А непродуманная трансплантация элементов западных систем лишь способствовала сращиванию неформальных патрон-клиентарных практик с неэффективными фрагментарными нормами государственного-служебных отношений.

На наш взгляд, стоит согласиться с мнением, что формальные и неформальные институты не противостоят друг другу, а находятся в состоянии своеобразного симбиоза, который ведет к тому, что под формальной оболочкой механизмы, призванные обеспечить демократию и верховенство права, либо разрушаются изнутри, либо даже превращаются в полностью противоположные явления. Воздействие таких «подрывных» институтов следует рассматривать как систематическую «порчу» институтов в ходе как институционального строительства, так и их последующей эволюции [4].

В отличие от идеальных типов формальных и неформальных институтов, «подрывные» институты носят не самоподдерживающийся характер, а создают частичное равновесие, которое может быть нарушено под влиянием экзогенных факторов. Такое сужение временного горизонта стимулирует акторов к ренто-ориентированному поведению, с одной стороны, и лишает стимулов к изменению статус-кво — с другой [4].

Таким образом, к середине 1990-х гг. институт государственной службы сформировался как «подрывной», находящийся в состоянии частичного равновесия, что в свою очередь следует рассматривать как частный случай «институциональной ловушки» — зоны притяжения, в которой агенты выбрали норму поведения, неэффективную по сравнению с другой нормой, и выход из которой возможен только при значительных внешних воздействиях [20. С. 159]. В данной ситуации речь идет о «ловушке частичной реформы», когда в силу лоббирования определенными силами сохранения неэффективного равновесия переходные нормы закрепляются в качестве постоянно действующих.

Неэффективность и громоздкость административной системы к 1997 г. достигли критического уровня. В обществе отчетливо сформировался запрос на осуществление масштабной административной реформы, предполагающей, в том числе, создание «компактной» государственной службы, сфера действия которой была бы ограничена предметами собственно государственного ведения.

В том же 1997 г. по распоряжению президента Б. Ельцина была образована Комиссия по государственному строительству, которой была поручена разработка Концепции административной реформы, включающая в себя и концепцию модернизации государственной службы. Целью реформы госслужбы обозначалось ее переформатирование с «государевой» в публичную, а основной упор сделан не на структурный, а на кадровый аспект преобразований. В качестве методологии выступал синтез элементов «merit system» и менеджеризма, а сама реформа госслужбы впервые встраивалась в общий контекст административных преобразований.

Однако Л. Шевцова, анализируя динамику политического режима России 90-х гг., отмечает угасание реформаторского импульса, полученного в самом начале 1997-го, уже к концу года. Одновременно укреплялись позиции премьер-министра и групп интересов, ориентированных на сохранение статус-кво [25. С. 343—345]. Поставленная в президентском Послании 1998 г. задача реформирования исполнительной власти и государственной службы так и осталась невыполненной. В условиях сложившегося политического режима переизбрание в 1996 г. действующего Президента сыграло ключевую роль, поскольку им было продолжено углубление «картельных соглашений» с влиятельными группами федеральной и региональной элиты и кооперации с обеспечившими поддержку на выборах акторами, которые по-прежнему были ориентированы на рентоизвлечение.

Таким образом, заданный в первой половине 1990-х гг. импульс на попустительский стиль государственного управления и «рассеянный характер» административной системы и государственной службы был сохранен, а возможно даже и усилен.

С приходом к власти в начале 2000-х гг. Владимира Путина наблюдалось сочетание ряда факторов, открывающих «окно возможностей» для «перезагрузки» институционального строительства.

Во-первых, трансформация политического режима требовала рецентрализации государства, восстановления его административных способностей. Характер взаимодействия доминирующего игрока с другими влиятельными акторами резко изменился. При Путине условия новых «картельных соглашений» приобрели характер «предложения, от которого невозможно отказаться», или своего рода «навязанного консенсуса» [6]. Рост популярности Путина на фоне общественной разочарованности демократическими институтами, имплантированными в 1990-е, фактически легитимировал авторитарные решения верховной власти.

Во-вторых, фиксировался бурный экономический рост, увеличились налоговые поступления от экспорта сырья. По сути начался переход от «виртуальной экономики» с ее финансовым капиталом к реальной экономике с капиталом про-

мышленным. Исследования американских политологов выявили, что все политико-административные реформы в США совпадали по времени с новыми технико-экономическими парадигмами и длинными экономическими волнами. То есть реформы госслужбы по существу представляли собой попытки правительства разработать новые модели отношений с гражданским обществом в ответ на технико-экономические сдвиги.

Таким образом, с одной стороны, аккумулировались средства для проведения реформа, а с другой — сами нововведения в экономической и социальной политике предполагали повышение эффективности государственного управления.

Наконец, существенно изменилась кадровая ситуация в самом государственном аппарате. После занятия Путиным должности Президента в систему гражданской службы прибыл массовый «десант» выходцев из силовых структур. Корпоративная солидарность, выступив своеобразной заменой приоритету формальных норм, позволила восстановить необходимый уровень исполнительской дисциплины. Бывшие сотрудники спецслужб обладали не только компетенциями для осуществления государственно-управленческой деятельности, но и профессионально применяли технологии принуждения, что в совокупности с приобретенными статусными ресурсами открывало им широкие возможности для перехвата инициативы в рентаизвлекающей активности [19. С. 270—271].

Л. Шевцова справедливо замечает, что в ситуации исторической развилки 1999—2000 гг. движение к углублению состязательности и плюрализма, строительство институционализированной демократии было маловероятным, поэтому выбор авторитарных начал выглядел более предпочтительным: «ельцинское выборное самодержавие уступило место бюрократически-авторитарному режиму» в его «мягком» варианте. В новом способе правления, легитимированном на парламентских выборах 2003 и президентских 2004 г., «спонтанная гибридность и корпоративно-олигархическое начало, возникшие при Ельцине, уступили место более четкому порядку: власть, как и прежде, сосредоточивается в руках лидера, но он опирается уже не на олигархию, а на бюрократию и силовые структуры» [24. С. 36].

В. Путин добился не только прекращения конкуренции элит, но и смог осуществить институциональные изменения, ослаблявшие позиции всех политических акторов, кроме доминирующего. Администрация Президента превратилась в единственный центр реформирования, а главной целью политики институциональных преобразований стало формальное закрепление монополии правящей группы на власть и на извлечение ренты [6. С. 29].

Ключевым оружием Кремля выступила «Единая Россия», превращенная в партию власти. С ее помощью был достигнут не только компромисс между федеральными и локальными лидерами по схеме «монопольное сохранение власти в обмен на “правильные” результаты голосования» [6. С. 28], но и установлен идейный и политический контроль над аппаратом по модели КПСС. Системообразующим свойством режима стал перекокс в пользу исполнительной власти, а в пределах самой этой исполнительной власти — перекокс в пользу неформаль-

ных отношений при фактическом демонтаже институциональной автономии парламента, судов, политических партий, региональных властей и местного самоуправления [23].

Движущей силой политико-административных преобразований выступили политические элиты, которые были в большей степени связаны с государством, чем финансовым капиталом. Для них процесс реформирования был связан с решением 2 блоков задач [20. С. 16—17]:

— повышение институциональной автономии государства, уменьшение влияния групп интересов, и, соответственно, повышение значения интересов граждан при принятии государственных решений;

— восстановление административных способностей государства по эффективному и качественному осуществлению его целей и функций, в том числе по регулированию национальной экономики и управлению общественными процессами.

С этих позиций абсолютно закономерными выглядят «равноудаленность олигархов от власти», система «навязанного консенсуса», «вертикаль власти», введение системы федеральных округов для создания противовеса региональным элитам, фактический демонтаж института выборов высшего должностного лица в субъектах федерации, формирование «национально ориентированного бизнеса», политика национальных проектов и программ.

В настоящее время среди исследователей существует консенсус о неудовлетворительных результатах административной реформы, основные мероприятия которой проводились в 2003—2010 гг.

Данный вывод основывается на несоответствии результатов реформы как заявленным целям, так и общей логикой современной западной практики реформирования.

Осуществляемые сегодня во многих странах мира преобразования систем государственного управления характеризуются рядом общих тенденций, направленных на модернизацию обратной связи между управляющими и управляемыми: вертикальная и горизонтальная децентрализация, уменьшение роли вертикальной иерархии, оптимизация структур и функций государственных органов, развитие функциональных органов, сетевых и «плоских» организационных структур, создание на ограниченное время организаций для решения конкретных проблем и задач; отказ от бюрократических принципов, форм и методов как основы государственного управления, внедрение моделей и методов организационного управления частным сектором, государственного менеджмента; оптимизация соотношения политических и профессиональных начал в деятельности государственного аппарата, сокращение и контроль издержек на его содержание, ориентация деятельности на конечную цель и конкретный результат.

В то же время российская реформа государственных институтов в условиях нового политического режима очевидно была ориентирована на восстановление административной управляемости за счет реанимации либо выстраивания новых иерархических структур и отношений («вертикали власти»). Административная

реформа готовилась и корректировалась узким кругом лиц без широкого общественного обсуждения и привлечения внешних экспертов — «чиновники готовили реформу для чиновников» [12. С. 94].

Соответствие отечественной реформы западным аналогам наблюдается только по внешним признакам, в то время как их политико-административное содержание серьезно различается: укрепление исполнительной ветви власти не сопровождалось в России усилением контроля за ней со стороны гражданского общества. Модель «навязанного консенсуса» предполагала возможность институциональных изменений лишь со стороны доминирующего игрока, который в свою очередь был заинтересован лишь в рационализации поверхностных слоев системы управления, ориентированной на закрепление монополии правящей группы на власть и рентоизвлечение.

Такая «частичная рационализация» административной деятельности имела два важных последствия. Во-первых, был закреплен приоритет неформальных норм над институализированными государственно-служебными практиками. И.Е. Дискин пишет о существовании широкой неформальной конвенции о моделях функционирования базовых институтов, фактически фиксирующей допустимые меры нарушения писанного закона. Эта мера нарушения в значительно степени зависит от места субъекта во властной иерархии, включая ее латентный сегмент [8. С. 117]. Также распространился протекционистский механизм (исходящий из критериев личной преданности) назначения на должности в государственном аппарате, причем имеющий земляческую и корпоративную направленность [16. С. 282].

Фактически это означает, что такие качества, как профессионализм, компетентность, образование, моральность перестают быть ключевыми требованиями при продвижении по службе. Во-вторых, бюрократия окончательно утвердилась в качестве несущей конструкции не только политико-административных отношений, но и всей политической системы.

Приоритет вертикальных связей привел к разрушению связей горизонтальных. Низший уровень многослойной пирамиды власти имеет тенденцию к постоянному снижению самостоятельности, а политические сигналы, проходя на пути к непосредственным исполнителям через многочисленные бюрократические инстанции и испытывая влияние различных групповых и корпоративных интересов, зачастую искажаются настолько, что доля выполняемых решений даже Президента страны крайне мала.

Иными словами, управленческие издержки настолько велики, что вышестоящие звенья российской бюрократии не способны контролировать нижестоящие, которые систематически дезинформируют руководство. В отсутствие политической подотчетности сама российская бюрократия заинтересована в сохранении статус-кво.

Для объяснения путинской системы с присущими ей атрибутами, такими как гипертрофированная роль государства, централизация власти, иерархичность, вседозволенность бюрократии, вторичность закона по отношению к персонали-

зированной власти («правовой легизм»), неуважение к правам личности, часто используется концепция «Русской Системы» Юрия Пивоварова и Андрея Фурсова. В кратком виде она представляет собой своеобразную модель взаимоотношений между российским обществом и российской бюрократией, основными элементами которой были в прошлом и сохраняются в настоящее время, во-первых, восприятие обществом бюрократии в качестве начальства, а не сменяемого наемного аппарата; и, во-вторых (что зеркально), отношение бюрократии к обществу как к некой совокупности подчиненных, своеобразному продолжению аппарата, которыми надо руководить и вести по идеологически обеспечиваемому бюрократией пути [18. С. 128].

«Русская система» носит циклический характер. При этом циклы предопределяются периодами «сдачи» и «раздатка» в российской экономике, под которыми эти авторы понимают процессы перераспределения собственности и иных активов при решающей роли государства. В результате переходного периода 1990-х гг. Россия использовала для модернизации институты и механизмы рыночного хозяйства и публичной политики западного типа, но с наступлением 2000-х цикл закончился, и система в модернизированном виде с усложненным институциональным дизайном вернулась на круги своя [15. С. 235].

Если 1996 г. часто называют годом окончательного установления власти капитала над государством, то, по мнению многих исследователей, через десять лет в России отчетливо сформировался новый режим, в котором государственная бюрократия стала ведущей силой в определении ключевых аспектов национальной политики и принципов функционирования социальной системы [1. С. 61]. Так, А.И. Соловьев отмечает, что в результате построения «управляемой демократии» сложился «административный режим», в котором возникла «неономенклатура» — закрытый бюрократический слой, контролирующий основные рычаги власти и управления [21. С. 53—57].

Схожую точку зрения высказывает А.В. Рябов. По его мнению, уже в первые годы президентства В. Путина закрепляется и оформляется в неофициальных правилах патронаж государства над бизнесом. Бюрократия, в условиях отсутствия гарантии частной собственности, в любой момент может использовать широкий арсенал средств — от административного давления до судебного преследования.

Путинской системе удалось «отформатировать» политическое пространство и общественные отношения по собственным представлениям, в определенном смысле являющимся мечтой позднесоветской («брежневской») бюрократии: с одной стороны, сохраняется иерархичность, корпоративные привилегии, централизация, но, с другой стороны, чиновничество освобождено от экономических ограничений и получает право извлекать прибыль из своего статуса в государственном аппарате [16. С. 276—277].

Таким образом, в рамках сложившегося политико-административного режима формируется закрытая и неконкурентная модель экономики, в которой ключевую роль играет политическая рента («rent seeking economy») [11].

В этих условиях взаимоотношения административно-политического класса и бизнеса носят «переговорный» характер, при котором последний вынужден

для получения административных привилегий по монопольному распоряжению конкретным сегментом рынка подчиняться попыткам чиновничества навязать ему требования от личного обогащения до «социальной ответственности» и поддержки власти по принципиальным политическим вопросам [1. С. 63]. В данной конструкции коррупция из подкупа чиновников превращается уже в форму их участия в предпринимательской деятельности.

Укрепление режима стабилизировало неэффективное институциональное равновесие, сложившееся в 1990-е гг.

Возвращаясь к концепции неопатримониальной власти, следует констатировать, что произошло переформатирование неопатримониальной олигархической системы в бюрократическую, а «навязанный консенсус» позволил снизить уровень конфликтности элит до приемлемого.

В свою очередь, институт «государственной службы» сохранился как «подрывной». Восстановление административного потенциала государства, рецентрализация отношений с регионами и местным самоуправлением, новое законодательство о гражданской службе (прежде всего принятый в 2004 г. ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») придали ей более упорядоченный и системный характер. Однако в новой конструкции по-прежнему наблюдается приоритет неформальных правил и клиентелистских практик, обусловленных ролью административного класса в сложившейся неопатримониальной бюрократической системе.

Таким образом, государственная служба пребывает в «институциональной ловушке» неэффективных норм полуавторитарного режима, ориентированного на извлечение политической ренты. К сожалению, на наш взгляд, масштабная институциональная трансформация в рамках сложившейся конфигурации власти представляется крайне маловероятной, поскольку будет означать для нее саморазрушение. Проводимые же «косметические улучшения» (Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009—2013 годы)»; проект кадровой реформы госслужбы «Открытого правительства») способны лишь переструктурировать «неэффективное равновесие».

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административные реформы в контексте властных отношений: опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / Отв. ред. А. Олейник, ред. О. Гаман-Голутвина. — М.: РОССПЭН, 2008.
- [2] Баранов Н.А. Политический режим современной России // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена: Общественные и гуманитарные науки. — 2007. — № 8 (35).
- [3] Гаман-Голутвина О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // Полис. — 2007. — № 4.
- [4] Гельман В.Я. «Подрывные» институты и неформальное управление в современной России // Политика. — 2010. — № 2.
- [5] Гельман В.Я. Политика институционального строительства в современной России: интересы, идеологии, информация и изменения. — 2006 // URL: <http://rapn.ru/library.php?d=292&n=35&p=9>

- [6] Гельман В.Я. Россия в институциональной ловушке // Pro et contra. — 2010.
- [7] Гельман В.Я. Тупик авторитарной модернизации // Pro et Contra. — 2009. — Сентябрь—декабрь.
- [8] Дискин Д.Е. Альтернативы российской модернизации. Аналитический доклад [Электронная версия].
- [9] Краснов М. Правовое государство: десятилетняя эволюция российской государственности. — М., 2001.
- [10] Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию: опыт российских реформ и возможное культивирование институциональных изменений. — М.: ГУ-ВШЭ, 2005.
- [11] Купряшин Г.Л. Политическая рента и проблема управляемости // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 7-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (27—29 мая 2009 года). — М., 2009.
- [12] Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления. Институты и интересы. — М., 2012.
- [13] Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты, транзитологические теории и посткоммунистическая Россия // Политическая наука в России: интеллектуальный поиск и реальность: Хрестоматия. — М., 2000.
- [14] Оболюнов А.В. Бюрократия для XXI века. — М., 2002.
- [15] Пивоваров Ю.С. Русская политическая традиция и современность. — М., 2006.
- [16] Пути российского посткоммунизма. Очерки. — М., 2007.
- [17] Смирнов С.Н. Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации // Мир России. — 2009. — № 4.
- [18] Слатинов В.Б. Институциональная ловушка реформы государственной гражданской службы в постсоветской России // Человек. Сообщество. Управление. — 2011. — № 1.
- [19] Слатинов В.Б. Трансформация института государственной гражданской службы в условиях политико-административных реформ в постсоветской России: Дисс. ... д.п.н. — Воронеж, 2011.
- [20] Сморгунюв Л.В. Административная реформа в России: автономия государства и его способность к управлению // Проблемы современного государственного управления в России. — 2008. — № 1(6).
- [21] Соловьев А.И. Технологии администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Власть. — 2005. — № 1.
- [22] Фисун А.А. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация // Политическая концептология. — 2010. — № 4.
- [23] Холодковский К. К вопросу о политической системе современной России // Политические исследования. — 2009. — № 2.
- [24] Шевцова Л.Ф. Как Россия не справилась с демократией: логика политического отката // Pro et contra. — 2004. — № 3.
- [25] Шевцова Л. Режим Бориса Ельцина. — М.: РОССПЭН, 1999.

## REFERENCES

- [1] Administrativnye reformy v kontekste vlastnyh otnoshenij: opyt postsocialisticheskikh transformacij v sravnitel'noj perspektive. Otv. red. A. Olejnik, red. O. Gaman-Golutvina [Administrative Reforms at the Context of Relations of Power: the Experience of Post-Socialist Transformations in Comparative Perspective]. Moscow, ROSSPEN, 2008.
- [2] Baranov, N.A., Politicheskij rezhim sovremennoj Rossii [The Political Regime of Contemporary Russia]. *Izvestija Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogičeskogo universiteta imeni A.I. Gercena: Obshhestvennye i gumanitarnye nauki* [Bulletin of the Russian State Pedagogical University named after A.I. Gercen], 2007, no. 8 (35).

- [3] Gaman-Golutvina, O.V., Menjajushhajasja rol' gosudarstva v kontekste reform gosudarstvennogo upravlenija: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt [The Changing Role of the State at the Context of the Reforms of the State Management: Russian and Foreign Experience]. *Polis*, 2007, no. 4.
- [4] Gel'man, V. Ja., «Podryvnye» instituty i neformal'noe upravlenie v sovremennoj Rossii [“Undermining” Institutions and Non-formal Management in the Contemporary Russia]. *Politija*, 2010, no. 2.
- [5] Gel'man, V. Ja, Politika institucional'nogo stroitel'stva v sovremennoj Rossii: interesy, ideologii, informacija i izmenenija [The Politics of Institutional Construction in Modern Russia], 2006, Available at: <http://rapn.ru/library.php?d=292&n=35&p=9>.
- [6] Gel'man, V. Ja., Rossija v institucional'noj lovushke [Russia in Institutional Trap]. *Pro et contra*, 2010.
- [7] Gel'man, V. Ja., Tupik avtoritarnoj modernizacii [The Deadend of Authoritative Modernization]. *Pro et Contra*, 2009, September-December.
- [8] Diskin, D.E., Alternativy rossijskoj modernizacii. Analiticheskij doklad [The Alternatives of Russian Modernization. Analytical Report].
- [9] Krasnov, M., Pravovoe gosudarstvo: desjatiletnaja jevoljucija rossijskoj gosudarstvennosti [Jural State: the Decades of Evolution of Russian Statehood]. Moscow, 2001.
- [10] Kuz'minov, Ja. I., Radaev, V.V., Jakovlev, A.A., Jasin, E.G., Instituty: ot zaimstvovanija k vyrashhivaniju: opyt rossijskih reform i vozmozhnoe kul'tivirovanie institucional'nyh izmenenij [Institutes: from Borrowing to Growing: the Experience of Russian Reforms and Potential Cultivation of Institutional Changes]. Moscow, Higher School of Economy, 2005.
- [11] Kuprjashin, G.L., Politicheskaja renta i problema upravljaemosti [Political Rent and the Problem of Manageability]. *Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: tradicii i innovacii. Materialy 7-j mezhdunarodnoj konferencii fakul'teta gosudarstvennogo upravlenija MGU im. M.V. Lomonosova* [State Management in XXI Century: Traditions and Innovations. Materials of the 7<sup>th</sup> International Conference of the Faculty of the Public Management of the Moscow State University], Moscow, 27—29 of May 2009.
- [12] Kuprjashin, G.L., Modernizacija gosudarstvennogo upravlenija. Instituty i interesy [Modernization of the State Management. Institutes and Interests], Moscow, 2012.
- [13] Mel'vil', A.Ju., Demokraticheskie tranzity, tranzitologicheskie teorii i postkommunisticheskaja Rossija [Democratic Transitions, Tranzitological Theories and Postcommunist Russia]. *Politicheskaja nauka v Rossii: intellektual'nyj poisk i real'nost'* [Political Science in Russia: Intellectual Search and Reality], Moscow, 2000.
- [14] Obolonskij, A.V., Bjuokratija dlja XX I veka [Bureacracy for XXI Century], Moscow, 2002.
- [15] Pivovarov, Ju. S., Russkaja politicheskaja tradicija i sovremennost' [Russian Political Tradition and Modernity], Moscow, 2006.
- [16] Puti rossijskogo postkommunizma [The Ways of Russian Postcommunism]. *Očerki* [Essays], Moscow, 2007.
- [17] Smirnov, S.N., Rossijskaja bjuokratija i ee rol' v processah modernizacii [Russian Bureacracy and its Role in the Processes of Modernization]. *Mir Rossii* [Russian World], 2009, no. 4.
- [18] Slatinov, V.B., Institucional'naja lovushka reformy gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v post-sovetskoj Rossii [Institutional Trap of the Reforms of the State Civil Service in Postsoviet Russia]. *Celovek. Soobshhestvo. Upravlenie* [Man. Community. Government], 2011, no. 1.
- [19] Slatinov, V.B., Transformacija instituta gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby v uslovijah politiko-administrativnyh reform v postsovetskoj Rossii [Transformation of the Institute of State Service in Conditions of Political-Administrative Reforms of Post-Soviet Russia]. *Dissertacija na soiskanie uchenoj stepeni d. p. n.* [Dissertation in Political Science], Voronezh, 2011.

- [20] Smorgunov, L.V., Administrativnaja reforma v Rossii: avtonomija gosudarstva i ego sposobnost' k upravleniju [Administrative Reform in Russia: Autonomy of the State and its Ability to Govern]. *Problemy sovremenno gosudarstvennogo upravlenija v Rossii* [The Problems of Contemporary State Government in Russia], 2008, no. 1(6).
- [21] Solov'ev, A.I., Tehnologi administrirovanija: politicheskie rezonansy v sisteme vlasti sovremennoj Rossii [Technologists of Administration]. *Vlast'* [Power], 2005, no. 1.
- [22] Fisun, A.A., K pereosmysleniju postsovetsoj politiki: neopatrimonial'naja interpretacija [To Rethinking of Post-Soviet Politics: Neopatrimonial Interpretation]. *Politicheskaja konceptologija* [Political Conceptologia], 2010, no. 4.
- [23] Holodkovskij, K., K voprosu o politicheskoj sisteme sovremennoj Rossii [On the Question of Political System of Contemporary Russia]. *Politicheskie issledovanija* [Political Studies], 2009, no. 2.
- [24] Shevcova, L.F., Kak Rossija ne spravilas' s demokratiej: logika politicheskogo otkata [How Russia Didn't Manage Democracy: Logic of Political Back-Off]. *Pro et contra*, 2004, no. 3.
- [25] Shevcova, L., Rezhim Borisa El'cina [The Regime of Boris Yeltzin]. Moscow, ROSSPEN, 1999.

## **TRANSFORMATION OF THE INSTITUTE OF PUBLIC (CIVIL) SERVICE IN POST-SOVIET RUSSIA IN THE CONTEXT OF DYNAMICS OF POLITICAL REGIMES**

**I.S. Ignatiev**

The Department of Comparative Politics  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaja str., 10a, Moscow, Russia, 117198*

This article is about the transformation of the institute of public service in post-Soviet Russia. Politological approach focuses on the transformation processes in the context of the post-Soviet political changes, evolution of the political system and state-management practices.

**Key words:** civil service, bureaucracy, administrative reform, institutes, political system.