

СОЦИОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-1-210-232

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Г.А. Борщевский, канд. ист. наук, доц. Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте РФ, проспект Вернадского, 82, г. Москва, Россия, 119571*

Целью статьи является выявление политических факторов институционализации государственной службы в России на современном этапе, связанных с ними проблем и перспектив их преодоления. В рамках исследования выявлена применимость институциональных теорий к государственной службе, предложена модель институционализации государственной службы и рассмотрен в приложении к ней опыт реформ последнего времени; также предпринята попытка выявить корни существующих проблем и предложить варианты их преодоления.

Используемая методология основана на принципах неoinституционализма, являющегося одним из приоритетных направлений современных исследований общественно-политических процессов.

В результате проведенного исследования обосновано утверждение, что современные дисфункции государственной службы во многом определяются неоптимальным институциональным выбором, сделанным в начале 1990-х гг. Проектирование реформ государственной службы осуществляется узким кругом политико-бюрократической элиты, что способствует длительному консервированию институционализации госслужбы в незавершенной стадии. Чем больше времени проходит с начала политического транзита в России, тем больше возрастает зависимость от предыдущего этапа развития и к тем большим политическим и социально-экономическим издержкам приводит незавершенная реформа бюрократии. Политическими факторами успешного продолжения институционализации государственной службы являются встраивание ее в стратегический курс президента страны, обеспечение поддержки реформы в среде самих государственных служащих и одноступенчатый характер реформы, позволяющий достичь цели в пределах одного президентского цикла.

На научную новизну претендуют такие элементы исследования, как концептуализация этапов институционализации в виде целостной модели, предложения по трансформации норм законодательства о государственной службе в соответствии с научными требованиями к общественным институтам, а также по формированию института публичной службы, призванного снизить влияние неэффективной неопатримониальной бюро-

* Борщевский Георгий Александрович, e-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

кратии и создать условия для перехода к инклюзивным политическим институтам.

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

POLITICAL FACTORS OF INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF RUSSIAN PUBLIC SERVICE

Borshevskiy George A., Ph.D. (History), Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), Vernadskogo Av., 82, Moscow, Russia, 119571, e-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

We define the civil service as a political and administrative institution established to meet the needs in the professional performance of political decisions and providing the daily contact between the society and the political power. The definition of civil service in the Russian legislation is not fit the features of public institution, that is why the institutionalization of the civil service in post-Soviet Russia face difficulties.

We see ways to overcome this contradiction, which include the improvement of legislation and implementation to the strategic documents the goals, objectives and performance criteria of civil service institution-building. This goals and objectives should orientate the civil servants to ensure economic growth and improving the quality of citizen's life.

The architecture of the civil service institution was offered, including the legal, institutional and human components. We identified the institutional characteristics and location of this institution in the environment of society.

The algorithm of civil service institutional change was clarified, which includes elements such as institutional selection, the definition of institutional norms and institutional effects.

The requirements for the assessment of institutional effectiveness were formulated. We proved the necessity to describe the driving forces of civil service development not only by external influences, but also its internal environment.

The comparison of this set of statistics with indicators of internal development of the civil service allows concluding about the correlation between the civil service performance on different stages of its institutional transformation and attainment the priorities of the economy and society.

Key words: institute, civil service, institutionalization, institutional transformation, reforming, efficiency.

Государственная служба является инструментом реализации государственной политики и медиатором общественных взаимодействий. В этой связи важность государственной службы как общественного института трудно переоценить. В то же время, деятельность российской госслужбы пока не отвечает уровню стоящих перед ней задач. Общим местом в заявлениях политических лидеров, научных исследованиях и в общественном восприятии является

утверждение о неэффективности и коррумпированности чиновничества. Это обуславливает необходимость исследования системных проблем государственного аппарата и поиск путей выхода из кризиса.

Большинство современных исследователей не анализирует развитие государственной службы как института. Имеющиеся институциональные исследования прошлых лет нуждаются в актуализации¹. Цель настоящей работы состоит, таким образом, в выявлении политических факторов институционализации государственной службы в России на современном этапе, связанных с ними проблем и перспектив их преодоления.

Используемая методология основана на принципах неоинституционализма, являющегося одним из приоритетных направлений современных исследований общественно-политических процессов в мире.

Задачи исследования продиктованы его целями:

1) выявить применимость институциональных теорий к государственной службе;

2) предложить модель институционализации государственной службы и рассмотреть в приложении к ней опыт реформ последнего времени;

3) выявить корни существующих проблем и предложить варианты их преодоления.

Представляется, что результаты подобного исследования могут быть востребованы в ходе очередного этапа государственного строительства в рамках нового политического цикла в нашей стране, начинающегося в 2018 г.

Материалы и методология исследования

К настоящему времени в научно-политическом дискурсе присутствует несколько парадигм, описывающих векторы институционализации государственной службы.

Неовеберианская парадигма основывается на постулатах классической теории рациональной бюрократии М. Вебера и В. Вильсона². В ее основе лежит идея об относительно автономной корпорации служащих, действующих на началах профессионализма,

¹ См.: *Афанасьев М.Н.* Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. Политические исследования. 1995. № 6. С. 67–72; *Комаровский В.С.* Административная реформа: ожидания и требования граждан к государственной службе // Государственная служба. 2007. № 4. С. 4–8.

² См.: *Lynn L.Jr.* What is a Neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2008. Vol. I. N 2. P. 17–37.

беспристрастности, правовой регламентации. В современной редакции данной теории госаппарат призван обеспечивать интересы всего общества, а не какой-либо его части, что стало реакцией на критику обособленности бюрократии от общества.

Полярной является парадигма государственного менеджмента (*New Public Management*), основанная на идее о том, что рыночные механизмы способны обеспечить высокое качество публичных услуг. Следствием данной установки является курс на разгосударствление в экономике, сближение государственной службы и коммерческого сектора³.

К настоящему времени становится очевидным, что преобладание узкой экономической ориентации способствует замещению идеологии служения в государственном управлении суммой технологий, что приводит к снижению профессионального уровня госслужащих, престижа их службы в обществе, росту коррупции⁴.

В новом тысячелетии определенные ожидания связываются с третьей парадигмой, известной как общественно-государственное управление (*Good Governance*). Она предполагает замену рыночно ориентированных квази-правительственных агентств сетевыми некоммерческими структурами. При такой модели профессиональные госслужащие призваны постепенно уступить место гражданским активистам, регулирующим производство и обмен публичными услугами⁵.

Названные парадигмы соотносятся с институциональной теорией, так как проблематика государственного управления вписывается в них в общий контекст общественных изменений. Вместе с тем, изучение данных парадигм через призму современного институционализма позволяет увидеть присущие им внутренние противоречия.

Если ранние институциональные исследования затрагивали лишь формально-правовые институты⁶, то возникновение теории общественного выбора привело к появлению неoinституционализма, охватившего весь спектр формальных и неформальных норм, определяющих структуру и функционирование общества⁷.

³ См.: Drechsler W. The rise and demise of the new public management // *Post-autistic Economics Review*. 2005. Is. 33. P. 17–28.

⁴ См.: Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // *Вестник МГИМО*. 2013. № 4. С. 187.

⁵ См.: Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // *Вопросы государственного муниципального управления*. 2016. № 3. С. 163.

⁶ См.: Coase R. The Institutional Structure of Production // *American Economic Review*. 1992. Vol. 82. N 4. P. 713.

⁷ См.: Acemoglu D., Robinson J. The rise and decline of general laws of capitalism // *Journal of Economic Perspectives*. 2015. Vol. 29. N 4. P. 123.

С этой точки зрения теория рациональной бюрократии и государственный менеджмент в одинаковой степени отражают логику раннего институционализма, акцентируя внимание на формальных процедурах взаимодействия государственной службы и общества. В первом случае она рассматривается как инструмент для достижения целей политической элиты, а во втором — как орудие рынка публичных услуг. При этом игнорируется наличие собственных интересов института госслужбы, отличных от целей законодателя или клиента, или такие цели и интересы рассматриваются как дисфункция, снижающая эффективность института⁸.

В современных неоинституциональных исследованиях проводится мысль, что институциональное строительство призвано минимизировать как изъяны государственного регулирования, так и провалы рынка⁹.

Группы интересов, представляющие институты общества, формируют политические рынки. Любые отношения между акторами на таких рынках рассматриваются как контрактные, и величина ожидаемых выгод для любого участника должна превышать альтернативные издержки¹⁰. Изменения всегда являются, результатом переговоров, компромиссом между всеми группами влияния¹¹.

Парадигма общественно-государственного управления в большей степени отражает установки неоинституционализма, так как построена на взаимодействии, обмене информацией и согласовании позиций всех сторон, заинтересованных в принятии того или иного решения. Однако данная концепция приобретает возможности для имплементации только в случае, если она учитывает наличие у института бюрократии собственной переговорной силы и собственных интересов.

Таким образом, достижение институционализма как методологии состоит в отказе от рассмотрения государственной службы лишь как объекта воздействий и включении ее в состав ключевых акторов¹². В ходе реформ бюрократии следует учитывать интересы всех сил, создающих правила, по которым бюрократия должна действовать, включая интересы самой бюрократии¹³.

⁸ См.: *North D.S.* Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, 1996.

⁹ См.: *Шастико А.Е.* О методологии институциональных исследований // Вопросы экономики. 2016. № 8. С. 120.

¹⁰ См.: *Pejovich S.* The market for institutions versus the strong hand of the state. The case of Eastern Europe // *Economic institutions, markets and competition* / Ed. by B. Dallago, L. Mittone. Cheltenham, 1996. P. 126.

¹¹ См.: *Тамбовцев В.Л.* Теории институциональных изменений. М., 2010.

¹² См.: *Rethinking political institutions* // *The Art of the State* / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. N.Y., 2006. P. 32–46; *Oxford handbook of political institutions* / Ed. by R. Rhodes. Oxford, 2008.

¹³ См.: *Crozier M.* The Bureaucratic Phenomenon. New Brunswick; L., 2010. P. 400.

Сформулируем институциональные особенности государственной службы.

Данный институт примыкает к политическим институтам, но не тождественен им. К настоящему времени в отечественной науке выработан целый спектр политологических подходов к определению института государственной службы, рассматривающих ее в качестве:

– элемента политической системы, обеспечивающего ее функционирование и воспроизводство механизмов государственного управления¹⁴;

– набора норм, формализующих отношения внутри государственного аппарата и между аппаратом и обществом¹⁵;

– совокупности правовых норм, органов власти и модернизационных идей, обеспечивающих посредничество между обществом и политической властью¹⁶;

– властных отношений, связанных с политическим режимом, а также управленческих инструментов и результатов коммуникации, компромисса между заинтересованными группами интересов¹⁷;

– совокупности норм, которые в конкретном обществе регулируют статус служащих, их взаимодействия друг с другом, с политическим руководством и обществом¹⁸.

Обобщая изложенное, можно констатировать, что *государственная служба – это политико-административный институт, созданный для удовлетворения потребностей в профессиональном исполнении политических решений и обеспечении повседневного контакта между обществом и институтами политической власти.*

Как известно, необходимыми этапами институционализации являются возникновение удовлетворяемой институтом общественной потребности, формирование общих целей института, социальных норм, соответствующих им процедур, санкций и статусно-ролевой структуры¹⁹.

С учетом сформулированного определения, можно констатировать, что удовлетворяемыми госслужбой *общественными потребно-*

¹⁴ См.: *Лескова И.В.* Становление института государственной службы в условиях политической модернизации современной России: политический анализ: Дисс. ... канд. полит. наук. Орел, 2004. С. 11.

¹⁵ См.: *Шабров О.Ф.* Реформа государственной службы: открытость или эффективность // Социология власти. 2005. № 6. С. 33.

¹⁶ См.: *Валеев Х.А.* Институт государственной службы Российской Федерации: политико-правовое исследование: Дис. ... д-ра полит. наук. М., 2011. С. 54.

¹⁷ См.: *Купряшин Г.Л.* Модернизация государственного управления: институты и интересы. М., 2012. С. 111.

¹⁸ См.: *Слатинов В.Б.* Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 79.

¹⁹ См.: *Парсонс Т.* О структуре социального действия. М., 2000. С. 51.

стями являются обеспечение реализации государственной политики и повседневного контакта между обществом и политической властью.

Исходным условием для возникновения потребности в государственной службе как институте, на наш взгляд, является исторический момент, когда общественные отношения усложняются настолько, что осуществлять повседневное управление ими становится невозможным непосредственно на уровне политического руководства, а развитие гражданского общества еще недостаточно для того, чтобы вовлечь всех граждан в реализацию принимаемых решений.

Институционализация представляет собой длительный процесс. В нашей стране первичная институционализация госслужбы связана с периодом становления централизованного государства. В дальнейшем аппарат государственной бюрократии существовал непрерывно, изменяя свои параметры под влиянием изменяющихся общественных реалий. Менялись границы и правовые нормы института, однако его цель и общие особенности были неизменными. Поэтому применительно к постсоветскому периоду представляется корректнее говорить не о становлении (первичной институционализации), а о развитии (вторичной институционализации, институциональной трансформации) данного института в нашей стране.

Институциональные нормы классифицируются на формальные и неформальные. Среди институциональных норм нами выделяются ценности, приоритеты и организационно-правовые рамки. Ценности государственной службы вытекают из общественных ценностей; приоритеты задаются политическим руководством и обеспечивают выполнение госслужбой политической повестки. Организационно-правовые рамки фиксируют ценности и приоритеты в виде конкретных структур управления, юридических актов и норм. Все три элемента находятся в логической взаимосвязи, возникновение противоречия между ними совпадает с началом очередного цикла институционализации.

Результаты исследования и их обсуждение

На основании изучения институциональных исследований российских²⁰ и зарубежных авторов²¹ представляется возможным предложить универсальную модель процесса институционализации

²⁰ См.: *Патрушев С.В.* Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. М., 2006; *Полтерович В.М.* Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // *Montenegrin Journal of Economics*. 2012. Vol. 8. N 2. P. 25–44; *Гельман В.Я.* Модернизация, институты и “порочный круг” постсоветского неопатримониализма. СПб., 2015.

²¹ См.: *Williamson O.* The theory of the firm as governance structure: from choice to contract // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. N 3. P. 171–195; *Huntington S.* Political Order in Changing Societies. N.Y., 2004; *Olsen J.P.* Governing through Institu-

и применить ее для изучения институционализации российской государственной службы в современных условиях.

В общем виде модель представлена на рисунке (с. 218). Институционализация представляет собой *циклический процесс*, и на схеме представлен один из его циклов, после завершения которого процесс повторяется на новом уровне.

Рассмотрим предложенную модель более подробно.

Предпосылкой для институционализации служит *институциональная структура* общества, определяющая институциональный выбор.

Многообразие институтов общества мы условно классифицируем на:

- политические институты (государственная власть, политические партии, группы интересов, парламентаризм, суд и право);
- политико-административные институты (государственная служба, нормотворчество и функциональное представительство интересов);
- экономические институты (материальное производство, частная собственность, товарные и валютные рынки);
- социальные институты (семья и брак, здравоохранение, школа, социальное обеспечение, досуг);
- культурно-идеологические институты (наука, искусство, просвещение, религия, СМИ).

Каждый из институтов выполняет уникальный набор функций, получая входящие сигналы, преобразуя их и выдавая продукт своей деятельности во внешнюю среду. Для политико-административного института государственной службы продуктом являются производство общественных благ (услуг), обеспечение коммуникации власти и общества, участие в выработке и исполнении государственных решений, правоприменение.

Определение конкретных особенностей института на каждом этапе его развития зависит от результатов переговорного процесса, происходящего на политическом рынке. Участниками переговорного процесса являются представители всех заинтересованных институтов. Данный процесс может быть формализован или носить неформальный характер.

Уже на данном этапе проявляется противоречивый характер институционализации государственной службы. Как видно на рисунке, политики и бюрократы участвуют в политическом рынке непосредственно, в то время как прочие институты вынуждены действовать через своих представителей. Вследствие этого перего-

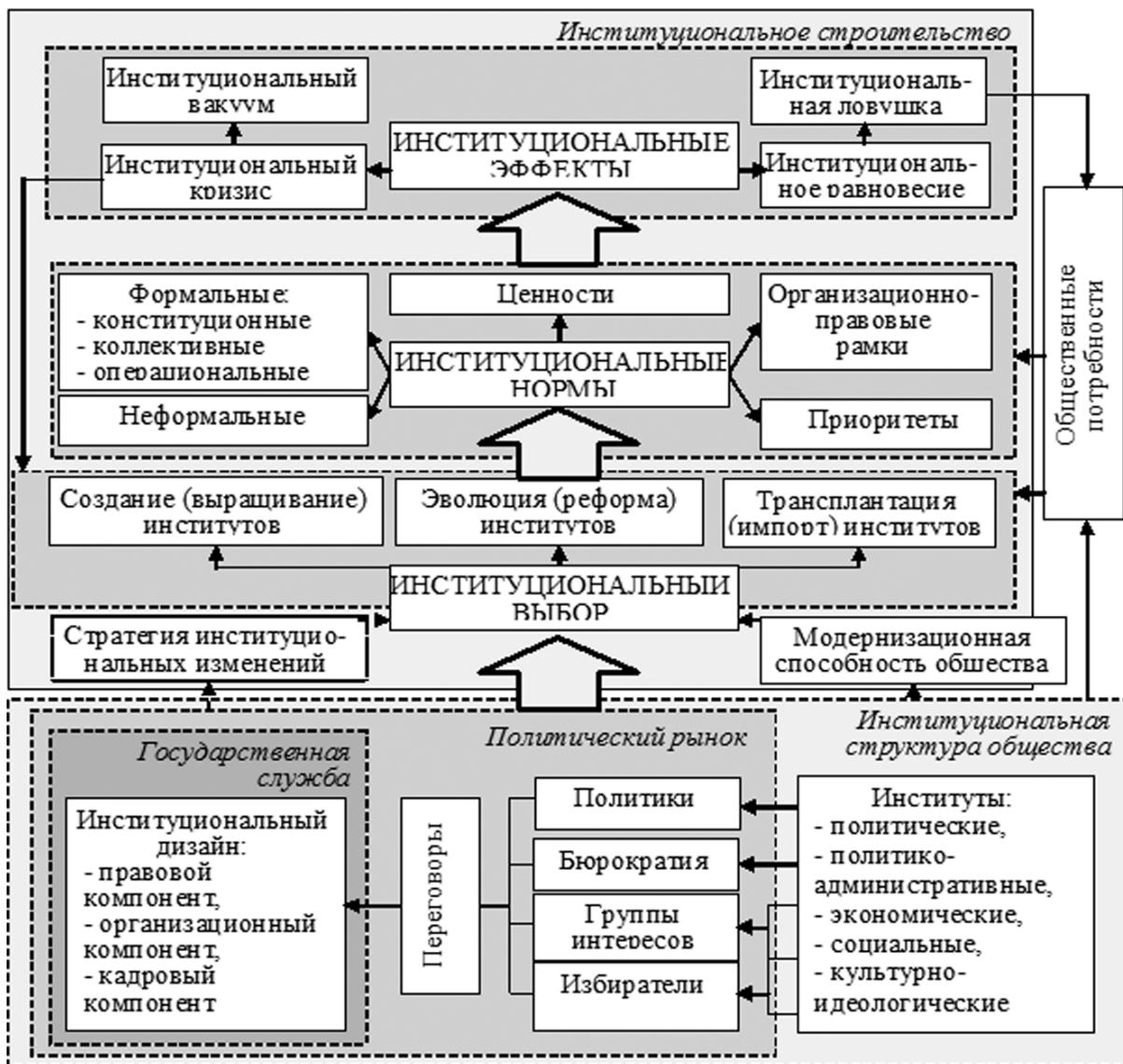


Рис. Модель процесса институционализации государственной службы

Источник: Составлено автором.

ворная сила бюрократии велика априори, и это определяет ее способность влиять на собственный институциональный дизайн в большей мере, чем другие институты. Недоучет этой особенности, как уже отмечалось, является причиной ограниченной применимости классических парадигм развития государственной службы.

Переговорный процесс завершается формированием институционального дизайна (архитектуры) государственной службы. Некоторые параметры здесь возникают сразу, другие — на следующих циклах институционализации. Например, ограничение для госслужащих заниматься иной оплачиваемой работой действует с XVIII в., тогда как декларирование расходов чиновников появилось в законодательстве РФ лишь в XXI в.

Институциональный дизайн государственной службы в рамках предлагаемой модели включает правовой, организационный и кад-

ровый компоненты. Общий статус службы определяется правовым компонентом; должностные статусы, санкции и поощрения закреплены организационным компонентом; кадровый компонент дополняет формальную организацию набором неформальных взаимодействий, норм и ценностей.

По нашему мнению, влияние кадрового компонента госслужбы недооценено в политической науке. Оно выражает индивидуальные, групповые и корпоративные интересы бюрократии, зачастую не закреплённые на уровне правового и организационного компонентов.

Государственные служащие в первую очередь руководствуются собственными интересами и интересами подразделения, государственного органа и государственной службы в целом, далее интересами политического руководства и лишь в последнюю очередь интересами общества. В рамках карьерной госслужбы, ориентированной на модель рациональной бюрократии, лояльность служащих поддерживается созданием для них преимуществ перед лицами, не включёнными в систему. Менеджеризм и общественно-государственное управление способствуют, в свою очередь, конвергенции собственных ценностей и норм государственных служащих с ценностями общества как социального целого.

Институциональный дизайн не является стабильным, вектор его изменения определяется *институциональным выбором*.

В новейшей истории России институциональный выбор параметров государственной службы был связан с политическим транзитом 1990-х гг. Ключевой целью на начальном этапе реформ была департизация аппарата и ограничение возможности влияния на него оппозиционных сил (в первую очередь, коммунистов). На ключевые должности были поставлены сторонники радикальных реформ. Эта задача была решена уже в 1991–1992 гг.

Далее было необходимо осуществить профессионализацию госслужбы, т.е. ограничить круг госслужащих работниками аппарата органов власти. В 1993–1995 гг. из числа госслужащих были исключены работники местных, общественных и социальных органов и организаций. Это позволило не распространять на них государственные гарантии и льготы, установленные для госслужащих, что было важно в условиях острого дефицита бюджета. На этом модернизация аппарата в тот период остановилась²².

В общем случае институционализация может осуществляться в форме *создания институтов, их эволюции или импорта*²³.

²² См.: Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / Под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003. С. 39.

²³ См.: Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. 2005. № 5. С. 27.

Говорить о создании института государственной службы в России после 1991 г. не приходится: правовые рамки выстраивались медленно и носили противоречивый характер, организационный компонент подвергался поверхностным перестройкам, но фундаментальные принципы деятельности не изменились. Таким образом, выбор постсоветской институционализации госслужбы реально был лишь между стратегиями эволюции и импорта.

Эволюция предполагает реформирование, т.е. приоритетность изменения формы института при принципиальном сохранении его содержания в неизменном виде. *Импорт* предполагает перенос институтов в иную социальную среду. Импорт как метод эффективен лишь в случаях, когда условия обществ реципиента и донора в основном совпадают.

Для реформ 1990-х гг. в России характерны попытки некритичного заимствования зарубежного опыта государственной службы. Известно, в частности, что первый закон (1995 г.) повторял параметры законодательства Франции. Однако заимствования носили формальный и поверхностный характер, а по существу аппарат продолжал действовать в советских традициях. Новые попытки трансплантации зарубежных институциональных особенностей сделаны в 2000-е гг. в ходе масштабной административной реформы. Идеи государственного менеджмента в тот период уже подвергались критике на Западе, но именно они составили ядро реформы в России, что наложило отпечаток на законодательство и институциональную среду государственной службы. Наибольших успехов реформаторы добились во внедрении концепции государственных услуг. Разработка административных регламентов, создание многофункциональных центров “Мои документы” способствовали ускорению получения услуг и некоторому снижению связанной с ними коррупции²⁴.

В основном же институционализация государственной службы в рассматриваемый период шла по пути эволюции существующих форм. До 2000-х гг. большинство госслужащих были выходцами из партийно-советского аппарата. По мнению граждан, госаппарат в ходе реформ стал безответственнее и не компетентней, чем раньше, а во всем остальном не отличался от прежнего советского аппарата²⁵.

В первые десять лет постсоветского развития сколько-нибудь внятная стратегия развития государственной службы отсутствовала.

²⁴ См.: Плаксин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 15.

²⁵ См.: Левада Ю.А. От мнений к пониманию. Социологические очерки 1993—2000. М., 2000. С. 127.

Экспертные разработки не проходили общественного обсуждения и не получали формального одобрения на политическом уровне. Со временем стратегия все же была разработана, ею стала Концепция реформирования системы государственной службы РФ (2001 г.), одобренная президентом. В ней государственная служба была определена как публичный, социальный, правовой, организационный институт, деятельность которого направлена на непосредственное выполнение функций государства и лишь в последнюю очередь на обеспечение деятельности политических руководителей. Указано, что государственная служба должна работать в интересах граждан, а реформа госслужбы осуществляться при прямом участии гражданского общества²⁶.

Однако принятие данной Концепции произошло уже после того, как институциональный выбор был сделан. Все принятые впоследствии правовые акты несли на себе отпечаток положений данной Концепции, но не отвечали ей полностью. В Федеральном законе “О системе государственной службы” (2003) многие институциональные характеристики были опущены и закреплён обслуживающий характер госслужбы при политическом руководстве, сохранены условия для её закрытости²⁷.

Наблюдается отсутствие взаимосвязи между Концепцией реформирования государственной службы, действующим законодательством, программами реформирования на 2003–2005 и 2009–2013 гг., а также инновациями на ведомственном уровне. Эти документы разрабатывались в разное время, для решения разных задач и без взаимной координации. Как и ранее, к проектированию реформ привлекается чрезвычайно узкий пул экспертов, общественная экспертиза предложений сведена к минимуму.

Институциональный выбор определяет форму институционализации, проявляющуюся в существовании *институциональных норм*. Эти нормы подвижны и определяются динамикой развития общества. В случаях, когда институциональный выбор основывается на четкой стратегии, ценности и приоритеты легче сформулировать, так как ясен вектор изменений. В условиях российской реформы государственной службы выбор осуществлялся спонтанно, и вследствие этого формирование новых институциональных норм происходило “на ощупь”.

Необходимость формализации норм служебного поведения государственных служащих в 2000-е гг. была вызвана ростом корруп-

²⁶ Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.)

²⁷ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ “О системе государственной службы в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 2003.02.06. № 22, ст. 2063.

ции и высокой поляризацией кадрового состава государственных служащих. Одну группу составляли относительно молодые, высокооплачиваемые руководящие работники; во вторую группу входило большинство чиновников. В ней преобладали работники старшего возраста, без перспектив карьерного роста, малооплачиваемые и тяжело переживавшие снижение социальной престижности своей службы²⁸.

Такое положение требовало срочных мер, так как грозило потерей контроля над аппаратом госслужбы, однако в силу ограниченности ресурсов власть могла проводить лишь “очаговую” стратегию реформы в виде отдельных технократических изменений. В результате эти изменения – внедрение информационных технологий, оптимизация численности кадров, эксперименты по внедрению оплаты чиновников в соответствии с результатами их труда, проектное управление – не сопровождалось изменением системы норм и ценностей госслужащих.

Этическое регулирование их деятельности преимущественно выражается во введении различных ограничений антикоррупционного характера. Нематериальные факторы мотивации по сей день занимают незначительное место в профессиональной культуре госслужащих. Таким образом, в настоящее время наблюдается противоречие между высокой формализацией процессов организации госслужбы и слабым вниманием к мировоззрению служащих. *Парадокс постсоветской институционализации заключается в том, что, с одной стороны, для государственной службы установлен особый правовой режим, а с другой – ценности, приоритеты развития и система этических регуляторов поведения в этой влиятельной корпорации внятно не определены.*

Следствием этого являются неоднозначные *институциональные эффекты* в сфере государственной службы. В предложенной модели выделены два полярных институциональных эффекта: кризис и равновесие.

Несоответствие между потребностями общества и внутренними интересами порождает кризис института. Распространенной причиной кризиса является асимметрия прав и обязанностей между институтами или между участниками общественного института. Если нормы и правила прежних институтов утратили силу, а новые нормы еще не выработаны, возникает *институциональный вакуум*, т.е. ситуация, при которой набор функций, присущий данному институту, временно не исполняется или распределяется между иными институтами.

²⁸ См.: *Якобсон Л.И.* Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // *Общественные науки и современность.* 2002. № 3. С. 22.

Институциональный кризис в сфере государственной службы, как правило, совпадает с общими кризисами политической системы. Например, в первый период после Октябрьской революции 1917 г. старый правительственный аппарат перестал функционировать, а новые советские учреждения находились в стадии формирования. В смягченном виде подобный кризис наблюдался в августе—декабре 1991 г. в период передачи функций от союзных органов управления к российским; при этом госаппарат не прекращал своей работы, хотя она и не была тогда высокоэффективной.

Другим вариантом институционального эффекта является *институциональное равновесие*, т.е. ситуация, когда дизайн института соответствует общественным запросам. Равновесие оптимально в тех случаях, когда оно имеет динамический характер, т.е. архитектура института меняется вместе с обществом и его потребностями.

Однако зачастую институциональное равновесие приобретает “дурной” характер, превращаясь в *институциональную ловушку*²⁹. В такой ситуации институт перестает удовлетворять предъявляемым к нему требованиям, но отсутствуют возможности для его своевременного изменения или такое изменение не соответствует интересам влиятельных участников политического рынка и блокируется ими. Институциональная ловушка может сохраняться длительное время, мешая развитию самого института и других институтов, связанных с ним.

В случае государственной службы такая ловушка возникает, когда бюрократия становится автономной в выработке политических решений, сама устанавливает нормы. Негативные институциональные эффекты стали проявляться еще на начальном этапе постсоветской трансформации. Первое время это объяснялось пережитками “тоталитарного прошлого”. Однако к настоящему времени кадровый состав государственной службы полностью сменился, все структуры реформированы, обновлено законодательство, но эти меры не привели к исчезновению дисфункций института.

Объяснить этот факт с позиций институционализма можно изначально неоптимальным институциональным выбором, а также слабым вниманием к институциональным нормам. Чиновничество приобрело корпоративную организацию, но не получило ясно сформулированной цели. Формально государственные служащие должны служить закону и государству, но на деле эти категории персонифицируются в лице представителя нанимателя (непосредственного начальника). Ни общество, ни даже политическая власть не имеют реальных рычагов влияния на деятельность служащих,

²⁹ См.: Полтерович В.М. Институциональные ловушки: есть ли выход // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 16.

пока они “обеспечивают исполнение полномочий государственных органов”.

Налицо институциональная ловушка. С одной стороны, восприятие государственной службы в российском обществе остается резко негативным, что подтверждают опросы³⁰. Регулярно звучит критика неэффективного госаппарата со стороны политических лидеров, происходят коррупционные разоблачения отдельных чиновников. Сами госслужащие также демонстрируют неудовлетворенность своим общественным статусом, невостребованностью профессиональных навыков, неопределенностью карьерных перспектив. Наконец, согласно международным рейтингам, повышения качества институтов власти в России не происходит³¹.

Казалось бы, наблюдается общественный консенсус относительно необходимости существенного изменения принципов функционирования государственной службы. Однако на деле импульсы реформирования системы государственной службы имеют, скорее, затухающий характер. Если программа реформирования госслужбы на 2003–2005 гг. была выполнена в части обновления законодательства, а вторая программа на 2009–2013 гг. остановлена в связи с недостатком финансирования, то третья программа на 2015–2018 гг. вообще не была утверждена президентом.

В настоящее время развитие государственной гражданской службы РФ происходит на основании двух базовых документов, рассчитанных на текущий политический цикл до 2018 г. Это указы Президента РФ “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” (2012 г.)³² и “Об основных направлениях развития государственной гражданской службы” (2016 г.)³³. В них предусмотрены, в частности, мероприятия по управлению численностью служащих, внедрению информационных систем, унификации кадровых процедур и требований к должностям. Обращает внимание, что оба документа являются сугубо техническими и механизмов для изменения принципов функционирования бюрократии в них не заложено.

³⁰ См.: Магомедов К.О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2016. № 2. С. 215.

³¹ См.: Worldwide Governance Indicators // World Bank Group. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

³² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления” // Собрание законодательства РФ. 2012.07.05. № 19, ст. 2338.

³³ Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 “Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.” // Собрание законодательства РФ. 2016.15.08. № 33, ст. 5165.

Наиболее вероятное, на наш взгляд, объяснение столь долгого — более двух десятилетий — неэффективного равновесия в отношении госслужбы кроется в том, что такое положение соответствует реальным интересам правящих элит. При существующей системе любые возникающие проблемы легко объяснить промахами бюрократии, а не ошибками политического руководства. Принципы организации госслужбы позволяют руководить ею в “ручном” режиме, так как она ориентирована не на следование формальным процедурам (рациональная бюрократия), экономичность (менеджеризм) или удовлетворение потребностей общества (общественно-государственное управление), а на выполнение поручений конкретного начальника. Такая система удобна для любого руководства, если перед ним остро не стоит проблема политической конкуренции. В условиях слабой или отсутствующей ротации элит “дурное” институциональное равновесие в сфере государственной службы может сохраняться неограниченно долгое время.

В ситуации возникновения политической конкуренции и активизации протестных настроений в преддверии выборов 2012 г. российская власть пошла на ряд шагов, направленных на создание механизмов общественного участия в управлении. Были созданы Общероссийский народный фронт, проекты “Российская общественная инициатива”, “Ваш контроль” и подобные им, усиливающие общественную поддержку политического руководства и частично вытесняющие бюрократические структуры.

Таким образом, в той части, в которой неэффективность бюрократии противоречит интересам элит, действенное реформирование госслужбы возможно. Зависимость электоральной поддержки политического руководства от действий бюрократии создает предпосылки для изменения ее институционального дизайна³⁴.

Выводы и рекомендации

Отметим следующие политические факторы, способствовавшие неоптимальному институциональному выбору в части развития государственной службы в постсоветской России.

Во-первых, модернизационная способность общества продуцируется наличием в нем политической конкуренции, механизмов общественного контроля. Слабость гражданского общества снижает заинтересованность политической элиты в изменениях, модернизационная способность общества снижается, и институциональный выбор происходит с опозданием. Проектирование реформ

³⁴ См.: *Ledeneva A. Can Russia modernize? Sistema, power networks, and informal governance. Cambridge, 2013.*

государственной службы осуществляется узким кругом политико-бюрократической и бизнес элиты, поэтому при создании системы государственной службы сохранены элементы номенклатурной бюрократии советского периода, в первую очередь, лояльность конкретным руководителям, закрытость, непрозрачность, административный нажим.

Во-вторых, институциональный выбор является результатом переговорного процесса на политическом рынке. Избирательный характер привлечения участников к переговорам о параметрах проектируемых институтов приводит к недоучету интересов многих акторов. Вследствие этого институциональный выбор носит навязанный характер, что делает его зачастую неадекватным реальности. В результате в законодательстве о госслужбе элементы менеджериализма сочетают с рядом архаичных элементов карьерной бюрократии (например, классные чины).

К настоящему времени сложился огромный комплекс правовых актов по вопросам государственной службы, что указывает на приоритетность данного института для законодателя. Однако вопросы о цели и смысле существования института, о том, какими характеристиками должен обладать современный госслужащий, не поднимаются ни в правовом, ни в общественно-политическом дискурсе. Неоптимальный институциональный выбор 1990-х гг. проявляется сегодня во фрагментации институциональных норм.

Чем больше времени проходит с начала политического транзита, тем больше возрастает зависимость от предыдущего этапа развития и к тем большим политическим и социально-экономическим издержкам приводит незавершенная реформа бюрократии.

Для постсоветской государственной службы целесообразно говорить об эволюции института, а не о его целенаправленном выращивании или импорте. В 1990-е гг. силы реформаторов были брошены на создание демократических институтов в политике и рыночных институтов в экономике, а трансформация аппарата управления находилась на периферии внимания. Институциональный выбор был сделан под влиянием, главным образом, политических и политико-административных институтов общества. Данные субъекты были заинтересованы в устранении партийного контроля над бюрократией при фактическом сохранении номенклатурных принципов кадровой политики и бюрократических принципов функционирования аппарата, обеспечивающих возможности для “ручного управления”.

В отсутствие значимых альтернатив существующая неопатримониальная система может неограниченное время сохранять устойчивость. Эффектом этого является то, что деятельность института

государственной службы не отвечает потребностям общества, и реформирование находится в длительном равновесии, перешедшем в институциональную ловушку. Одним из главных рисков такого положения является недоверие общества к институтам власти. Легитимность концентрируется на уровне первого лица, а весь административный аппарат воспринимается как его антагонист.

На протяжении двух десятилетий эксперты, в том числе по заданию правительства, неоднократно готовили предложения по модернизации госслужбы, которые, однако, реализовывались избирательно, в части технических изменений, не отменяющих главных причин неэффективности. С учетом вызовов общественно-политического развития России в новом политическом цикле, начинающемся в 2018 г., актуализируется новая программа государственного строительства. В этой связи остановимся на наиболее принципиальных, на наш взгляд, мерах, вытекающих из анализа прошлого опыта институционализации государственной службы.

В качестве политических факторов успеха такой реформы в краткосрочной перспективе видятся:

Во-первых, встраивание ее в стратегический курс президента. Это обусловлено тем, что главной целью реформы бюрократии должна являться ее ориентация на решение конкретных задач социально-экономического развития страны. Взятая в отрыве от основных приоритетов политического руководства, административная реформа обречена на неудачу.

Во-вторых, распределение задач между сторонниками реформы в ведомствах. В силу специфики института государственной службы на него замыкается реализация любой реформы, в том числе и реформа самой госслужбы, поэтому реализовывать ее в условиях сопротивления бюрократии невозможно. Неудачи многих радикальных реформ прошлого объясняются игнорированием собственных интересов данного института, попытками навязать ему цели извне. В действительности следует четко ориентироваться на настроения в административно-бюрократической среде, использовать недовольство значительной части госслужащих существующими дисфункциями института и вовлекать самих госслужащих в активную реализацию мероприятий реформы.

В-третьих, одноступенчатый характер, позволяющий достичь цели в пределах одного президентского цикла. Это условие критически важно, так как длительные и многоэтапные реформы в России чаще терпят неудачу³⁵. В свою очередь, реализовать в корот-

³⁵ См.: *Гельман В.Я.* Модернизация, институты и “порочный круг” постсоветского неопатримониализма. СПб., 2015. С. 49.

кие сроки можно только ограниченный набор мероприятий и при условии, что они хорошо проработаны и пользуются поддержкой хотя бы части общества.

Перечисленные факторы важны, однако они носят в основном характер прикладных политических технологий. Не менее важно определить основной вектор реформирования госаппарата. По нашему мнению, таким вектором должно стать преодоление институциональной ловушки. Для этого законодательство о государственной службе должно закрепить за ней черты общественного института. В определении действующего закона отсутствуют два важных элемента общественного института: *социальные нормы* (в законе сделан акцент на профессиональной составляющей службы в ущерб ее нравственно-этическим аспектам) и удовлетворяемая *общественная потребность* (акцентируется обслуживающая роль госслужбы в отношении политической элиты в ущерб ее взаимодействиям с иными институтами).

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

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

Следует дополнить законодательство о государственной службе *принципом*, связанным с ориентацией государственных служащих в их деятельности на обеспечение экономического роста и повышение качества жизни граждан Российской Федерации.

В более долгосрочной перспективе следует рассмотреть возможность расширения границ службы, сближение ее с трудовой деятельностью в бюджетном секторе и местным самоуправлением. Итогом этого станет формирование нового вида службы — *публичной службы*, объединяющей федеральную и региональную гражданскую службу, муниципальную службу, работу в государственных и муниципальных учреждениях и организациях, в государственных компаниях и корпорациях, а в дальнейшем — в организациях гражданского общества.

Этим будут уничтожены искусственные перегородки между различными видами деятельности по обеспечению общественного интереса, установлена связь между деятельностью органов государства и развитием общества. Важнейшим направлением проектирования структуры публичной службы является обеспечение контроля над ее функционированием.

Эти меры соответствуют курсу президента РФ на создание новых институтов, альтернативных по отношению к традиционной бюрократии. Мы исходим из того, что государственную службу в существующем виде невозможно ни упразднить, ни искусственно реформировать извне ввиду сопротивления данной системы. Поэтому представляется более целесообразным формировать параллельно с ней новые формальные институты, построенные на иных принципах, снизив тем самым влияние неэффективной неопатримониальной бюрократии и создав условия для перехода к инклюзивным политическим институтам, в деятельность которых вовлечено все общество, а не только элиты.

Предлагаемые изменения направлены на повышение открытости государственной службы, ее адаптацию к изменяющимся потребностям российского общества и политическим изменениям, завершение этапа институционализации государственной службы в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Афанасьев М.Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. Политические исследования. 1995. № 6. С. 67–72.

Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.

Валеев Х.А. Институт государственной службы Российской Федерации: политико-правовое исследование: Дисс. ... д-ра полит. наук. М., 2011.

Гаман-Голутвина О.В. Мировой опыт реформирования систем государственного управления // Вестник МГИМО. 2013. № 4. С. 187–194.

Гельман В.Я. Модернизация, институты и “порочный круг” постсоветского неопатримониализма. СПб., 2015.

Зайцева Т.В. Реформа государственной службы России. История попыток реформирования с 1992 по 2000 г. / Под ред. Т.В. Зайцевой. М., 2003.

Комаровский В.С. Административная реформа: ожидания и требования граждан к государственной службе // Государственная служба. 2007. № 4. С. 4–8.

Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М., 2012.

Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. 2005. № 5. С. 5–27.

Левада Ю.А. От мнений к пониманию. Социологические очерки 1993–2000. М., 2000.

Лескова И.В. Становление института государственной службы в условиях политической модернизации современной России: политический анализ. Дисс. ... канд. полит. наук. Орел, 2004.

Магомедов К.О. Социологический мониторинг кадровой коррупции в системе государственного и муниципального управления // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 2. С. 213–215.

Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000.

Патрушев С.В. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России. М., 2006.

Плаксин С., Жулин А. Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 15–25.

Полтерович В.М. Институциональные ловушки: есть ли выход // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 5–16.

Полтерович В.М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal of Economics. 2012. Т. 8. N 2. P. 25–44.

Слатинов В.Б. Реформирование государственной службы в России: институциональные эффекты и ловушки // Россия и современный мир. 2012. № 1. С. 79–90.

Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений. М., 2010.

Шабров О.Ф. Реформа государственной службы: открытость или эффективность // Социология власти. 2005. № 6. С. 33–37.

Шастико А.Е. О методологии институциональных исследований // Вопросы экономики. 2016. № 8. С. 96–120.

Якобсон Л.И. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты // Общественные науки и современность. 2002. № 3. С. 5–22.

REFERENCES

Acemoglu D., Robinson J. The rise and decline of general laws of capitalism // Journal of Economic Perspectives. 2015. Vol. 29. N 4. P. 123–135.

Afanas'yev M.N. Gosudarev dvor ili grazhdanskaya sluzhba? (Rossiyskoye chinovnichestvo na rasput'ye) [Sovereign courtyard or the civil service? (Russian bureaucracy at the crossroads)] // Political studies. 1995. N 6. P. 67–72 (in Russian).

Barabashev A.G. Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigm gosudarstva i byurokratii [The crisis of governance and its impact on the basic paradigm of the public administration and bureaucracy] // Public Administration Issues. 2016. N 3. P. 163–194 (in Russian).

Coase R. The institutional structure of production // The American Economic Review. 1992. Vol. 82. N 4. P. 713–719.

Crozier M. The bureaucratic phenomenon. New Brunswick; L., 2010.

Drechsler W. The rise and demise of the new public management // Post-autistic Economics Review. 2005. Is. 33. P. 17–28.

Gaman-Golutvina O.V. Mirovoj opyt reformirovaniya system gosudarstvennogo upravleniya [International experience of reforming the public administration system] // Bulletin of MGIMO. 2013. N 4. P. 187–194 (in Russian).

Gelman V.Y. Modernizaciya, institutyi “porochnyj krug” postsovetskogo neopatrimonializma [Modernization, institutions and “vicious circle” of post-Soviet neopatrimonialism]. SPb., 2015 (in Russian).

Huntington S. Political order in changing societies. N.Y., 2004.

Komarowskiy V.S. Administrativnaya reforma: ozhidaniya I trebovaniya grazhdan k gosudarstvennoj sluzhbe [Administrative reform: the expectations and demands of citizens to public office] // Public service. 2007. N 4. P. 4–8 (in Russian).

Kupryashin G.L. Modernizaciya gosudarstvennogo upravleniya: instituty i interesy [The modernization of public administration: the institutions and interests]. M., 2012 (in Russian).

Kuz'minov Ya.I., Radaev V.V., Yakovlev A.A., Yasin E.G. Instituty: otzaimstvovaniya k vyrashchivaniyu (opyt rossijskih reform I vozmozhnost' kul'tivirovaniya institucional'nyh izmenenij) [The institutions from borrowing to grow (the experience of Russian reforms and the possibility of changes in the institutional culture)] // Economic Issues. 2005. N 5. P. 5–27 (in Russian).

Ledeneva A. Can Russia modernize? Sistema, power networks, and informal governance. Cambridge, 2013.

Leskova I.V. Stanovlenie instituta gosudarstvennoj sluzhby v usloviyah politicheskoj modernizacii sovremennoj Rossii [Formation of institute of public service in the conditions of political modernization of modern Russia]: Dis. ... Candidate of polit. sciences. Orel, 2004 (in Russian).

Levada Yu.A. Otmneniy k ponimaniyu. Sotsiologicheskiye ocherki 1993–2000 [From opinions to understanding. Sociological Essays 1993–2000]. M., 2000 (in Russian).

Lynn L.Jr. What is a neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications // NISPACEE Journal of Public Administration and Policy. 2008. Vol. I. N 2. P. 17–37.

Magomedov K.O. Sotsiologicheskiy monitoring kadrovoy korrupsii v sisteme gosudarstvennogo I munitsipal'nogo upravleniya [Sociological monitoring of personnel corruption in the state and municipal management system] // Monitoring of Public Opinion: Economic and social change. 2016. N 2. P. 213–215 (in Russian).

North D.S. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, 1996.

Olsen J.P. Governing through institution building: institutional theory and recent European experiments in democratic organization. Oxford, 2010.

Parsons T. The structure of social action. M., 2000 (in Russian).

Patrushev S.V. Institucional'naya politologiya: Sovremennyyj institucionalizm I politicheskaya transformaciya Rossii [Institutional Political Science: Modern institutionalism and political transformation of Russia]. M., 2006 (in Russian).

Pejovich S. The market for institutions vs the strong hand of the state. The case of Eastern Europe // Economic institutions, markets and competition / Ed. by B. Dallago, L. Mittone. Cheltenham, 1996.

Plaksin S., Zhulin A. Puti modernizatsii gosudarstvennogo apparata: administrativnaya reforma I reforma gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby [Ways of

modernization of the state apparatus: Administrative Reform and Civil Service Reform] // Issues of Economy. 2008. N 2. P. 15–25 (in Russian).

Polterovich V.M. Institucional'nye lovushki: est' li vyhod [Institutional traps: is there a way] // Social studies and the present. 2004. N 3. P. 5–16 (in Russian).

Polterovich V.M. Proektirovanie reform: kak iskat' promezhutochnye instituty [Planning reform: how to look for intermediate institutes] // Montenegrin Journal of Economics. 2012. Vol. 8. N 2. P. 25–44 (in Russian).

Rethinking political institutions // The Art of the State / Ed. by I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. N.Y., 2006.

Shabrov O.F. Reforma gosudarstvennoj sluzhby: otkrytost' ili ehffektivnost' [Civil service reform: transparency and efficiency] // Sociology of Power. 2005. N 6. P. 33–37 (in Russian).

Shastiko A.E. O metodologii institucional'nyh issledovanij [About the methodology of Institutional Research] // Economic Issues. 2016. N 8. P. 96–120 (in Russian).

Slatinov V.B. Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossii: institucional'nye ehffekty i lovushki [Reform of the civil service in Russia: institutional effects and pitfalls] // Russia and the Modern World. 2012. N 1. P. 79–90 (in Russian).

Tambovtsev V.L. Teorii institucional'nyh izmenenij [Theories of institutional change]. M., 2010 (in Russian).

The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R. Rhodes. Oxford, 2008.

Valeev H.A. Institut gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii: politico-pravovoe issledovanie [Institute of Public Service of the Russian Federation: political-legal research]: Dis. ... Dr. of Polit. Sciences. M., 2011 (in Russian).

Williamson O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. N 3. P. 171–195.

Yakobson L.I. Reforma gosudarstvennoj sluzhby: interesy i priority [Civil service reform: the interests and priorities] // Obshchestvennyye nauki i sovremennost'. 2002. N 3. P. 5–22 (in Russian).

Zaytseva T.V. Reforma gosudarstvennoj sluzhby Rossii. Istoriya popytok reformirovaniya s 1992 po 2000 g. [The reform of Russian civil service. The history of efforts at reform from 1992 to 2000] / Ed. by T.V. Zaitseva. M., 2003 (in Russian).