

ны и её народа. «Душа России – не буржуазная душа, – душа, не склоняющаяся перед золотым тельцом, и уже за одно это можно любить её бесконечно», – писал Николай Бердяев [1].

Таким образом, социальная справедливость является для России, тем более для сегодняшней России, не пожеланием и не политической демагогией, а насущной необходимостью в строительстве новой социально оправданной и социально-экономически сильной страны, осознающей своё исторически обусловленное место в культурно-цивилизационном развитии мира. Социальное правовое государство не пожелание, а насущная необходимость русской жизни. Фундамент реальной национальной безопасности.

Литература

1. Бердяев Н. Судьба России. М. : Сов. писатель, 1990. 348 с.
2. Миронов С. Честный выбор. М. : Без изд-ва, 2012. 96 с.
3. Уровень жизни в странах мира: рейтинг 2017 года [Электронный ресурс] // Европортал: сайт. URL: <http://evroportal.ru/strani/uroven-zhizni-v-stranah-mira-reyting-2017/#i-2> (дата обращения: 25.02.2018).
4. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М. : АСТ, 2007. 588 с.
5. Независимая газета. 31 дек. 1998.

УДК 331.108.2:328.185(470)

Ильин С. В.

Научное общество «Байкальский Аналитический Центр», г. Иркутск

НЕ ВСЯКИЕ «КАДРЫ РЕШАЮТ ВСЁ»: НОВАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ

Публикация отражает междисциплинарный научно-прикладной подход в профилактике коррупции в России. Показаны составляющие воспроизводства коррупции, основной из которых остаётся устаревшая кадровая политика. Оригинальные проекты её системной модернизации включают: новую методологию кадровой политики, реорганизацию практики госслужбы, учреждение новых госорганов взамен или путём объединения неэффективных, повышение роли гражданского общества в антикоррупционном контроле, формирование системы прикладной общественной науки, внедрение антикоррупционного образования и др.

Ключевые слова: антикоррупционная кадровая политика, прикладная общественная наука, профилактика коррупции, электрология, электоринг.

Pyin S. V.

Scientific company «Baikal Analytical Center», Irkutsk

NOT ALL «CADRES DECIDE EVERYTHING»: NEW ANTI-CORRUPTION PERSONNEL POLICY IN RUSSIA

The publication reflects an interdisciplinary scientific and applied approach to the prevention of corruption in Russia. The components of corruption reproduction are shown, the main of which remains outdated personnel policy. Original projects of its system modernization include: a new methodology personnel policy, reorganization of the practice of the public service, the establishment of new government agencies in return or by inefficient enterprises, increasing the role of civil society in anticorruption control, the formation of a system of applied social Sciences, the introduction of anti-corruption education, etc.

Keywords: Anti-corruption personnel policy, Applied social sciences, Prevention of corruption, Electology, Electoring.

Лозунг «Кадры решают всё!» выдвинул И. Сталин в 1935 году в конкретных исторических обстоятельствах [11, с. 83]. Лозунг долго был руководством к действию. В 1991 году изменились сами обстоятельства, так как кадры не всё решили. Но изменилась ли кадровая политика?

Кадровая политика изучается разными дисциплинами. При этом наука пока не предложила универсальной методологии. Сказывается влияние классического элитизма (Платон; Р. Михельс, Г. Моска, В. Парето), теории политического господства (М. Вебер) и на их основе различных элитистских концепций. Из них можно выделить пять групп: 1) «элитарная теория демократии» (Й. А. Шумпетер); 2) неоэлитизм (Т. Р. Дай, Х. Зиглер, С. Келлер); 3) леворадикальные, «неомарксистские» концепции «правлящего класса», «властвующей элиты» и «критической теории элиты» (А. Вольф, Дж. У. Домхофф, Ф. Э. Ландберг, М. Дж. Паренти, М. Д. Янг) и теория технократии (А. О. Берли, А. А. Богданов-Малиновский, Т. Б. Веблен, Дж. П. Грант, Дж. К. Гэлбрейт, Дж. Г. Марч, Г. А. Саймон); 4) плюралистские концепции «заинтересованных групп», «вето-групп», «ослабленного» плюрализма, множественности элит (Р. К. Ф. Арон, Д. Белл, Р. А. Даль, М. Крозье, Г. Дж. Ласки, Д. Б. Трумэн); и 5) «ревизионистская теория» советского правящего класса или номенклатуры и российской элиты (А. Г. Авторханов, М. С. Восленский, М. Джилас, Р. Конквест, Р. А. Медведев, Р. Ч. Такер, Л. Д. Троцкий) и др. [2].

Рекрутирование правящей элиты происходит по системе «гильдий» или «антрепренёрской». Для России, в силу её недавнего советского прошлого, более значимой стала – «номенклатурная» система [3, 4]. До сих пор инерция номенклатурности, административно-командного стиля руководства проявляется как «ручное управление», бизнес-корпоративизм, ложный коллективизм, «групповое продвижение», партийный солидаризм, т.е. как подмена государственности, социальности, профессионализма и компетентности. Номенклатура – это частный случай системы гильдий.

Система гильдий характеризуется закрытостью, рекрутингом кадров только из своей среды, необоснованными фильтрами, клановостью селектора (отбора), nepотизмом, отсутствием конкуренции и социальных лифтов. Она является источником бюрократии, управленческого технократизма и партфункционерства, а также ретроградства и махровой коррупции.

Антрепренёрская система формирует относительно открытую элиту, имеет доступность претендентам участвовать в конкурсах на замещении вакансий. Её недостатки: ведомственная закрытость, селекторат из бизнеса и партий, формальность конкурсов, субъективизм при отборе, квалификации и аттестации кадров, а также карьеризм, конфликт интересов, правовые риски, коррупция. Сказывается влияние на неё номенклатурной системы.

Основная проблема кадровой политики в России как раз состоит либо в преобладании одной из систем, либо в их смешении. Преодолеть эту эклектику возможно только на третьем пути: антикоррупционной модернизации кадровой политики на новой методологической основе. Это важно в силу того, что существующая кадровая система продолжает продуцировать коррупцию и неэффективное управление в новой политико-экономической реальности.

Объявленная «война коррупции» в обобщённом восприятии граждан сводится к локальным вылазкам разоблачителей. Она оценивается ими то ли как очередное показательное выступление власти, то ли как разборка с

участием каких-то лиц из власти с неугодными, то ли как передел с помощью власти собственности и сфер влияния в бизнесе и криминале, то ли как самопиар разоблачителей, чтобы продвинуться или удержаться во власти. Опросы Центра в регионе за 28 лет и других компаний по стране релевантны в таких оценках.

Аналогичные оценки наблюдаются в западных странах, с той лишь разницей, что там разоблачения коррупции цензурируются из-за негативной международной реакции на её проявления, а власти стремятся преуменьшать размах коррупции. Поэтому лучшие позиции этих стран в рейтингах восприятия коррупции «Транспэрэнси Интернэшнл» объясняются не отсутствием коррупции, не эффективностью борьбы с ней, а политикой терпимости к коррупции. Она превращается в традиционную, легализуется под видом лоббизма, увеличения военных бюджетов и, соответственно, объёмов их расхищений, например, под шумок псевдорусской «агрессии». Она содержит антинародные политические режимы, перерождая элиты в ксенофобские, националистические и террористические. Это порождает политику «двойных стандартов» во внешней политике и вызывает общественные протесты в этих странах (Болгарии, Канаде, Латвии, Литве, Молдове, Польше, США, Украине, Эстонии и др.).

Цензура (самоцензура) коррупции показала свою негативность и в субъектах России, где она была выявлена. Финансируемые из местных бюджетов СМИ, как ни замалчивали о нерадивых руководителях, ни запугивали неизбежность их отставок или арестов, только обостряли региональную ситуацию. В противовес им независимые СМИ, аналитические центры, социологические и экспертные опросы несли правду и ускоряли этот процесс. В итоге, «лояльные» СМИ утратили доверие, тиражи, доходы, а их владельцы громче всех закричали о свободе слова. Манипуляции СМИ общественным сознанием ведут чаще всего к поражениям и в выборах, где даже победа с их помощью может оказаться «пирровой».

Выборы стали одним из источников кадров, но и коррупции здесь не меньше, чем везде. Трудно отделить от чиновников депутатов, работающих на освобождённой основе или переходящих в исполнительную ветвь власти. За места в партийных списках как «заносили» в 90-х годах, так и до сих пор. Отбор внутри партий, который называли американизмом «праймериз», просто пиар-фикция. Достаточно видеть его ход, и как, затем, эти списки произвольно изменяются. Важно понимать и то, кому и в пользу кого «заносят»: действующих и будущих губернаторов, мэров, депутатов и т. д. Что это, если не коррупция?

До 2005 года губернаторы вели себя как «уездные князьки», погрязшие в коррупции. Последовавший период их назначения Президентом был вынужденной мерой. Однако назначение «варягов» не избавило от коррупции и привело во власть креатуру, не имеющую ответственности перед населением регионов. Возвращение выборности глав регионов и одномандатников на выборах в Госдуму – это правильный путь. Теперь требуется вернуть выборы сенаторов, мэров городов и районов, на что есть обще-

ственный запрос. На этом пути накопились и другие проблемы: рост избирательского абсентеизма, открытой и скрытой протестности, тактического голосования (т.е. вопреки основным претендентам от власти), а также имеются ограничения для самовыдвиженцев, снижается явка, ослабляется электоральная поддержка партии власти, падает доверие граждан к избиркомам, системе голосования, избирательной системе и системе власти в целом. Почему это происходит?

Избиркомы ведут в основном организационно-правовую работу. Однако в выборах требуются иные методы: прикладной политологии, политического маркетинга и менеджмента, а также политической концептологии, географии, социальной психологии, социологии, и кроме того, аналитических, информационных, медийных, пиар-, политических, сетевых и др. технологий. В авторском подходе разрабатывается новое «мультипарадигмальное» [14], междисциплинарное, интегрированное направление политической науки – «электология» [9, с. 4]. Она может стать российской системой знаний, научных теоретических, прикладных, сравнительных исследований и практической деятельности по организации и проведению выборов и референдумов, анализа их участников, избирательных территорий, электорального поведения и результатов голосования или в авторской терминологии – «электоринга» [7, с. 4], а также прогнозирования и проектирования новой электоральной реальности. Это не предписано избиркомам.

Не случайно во власти из «одноразовых» или даже «полуразовых» депутатов укоренились «руководители-временщики». Они набирают кадры не на госслужбу, а в свою «команду», и не госслужащих, а «игроков удачи» по критерию личной преданности, под себя. Кадровые резервы партий, административные резервы при органах власти и nepoтизм стали рассадником коррупции в виде «купленных» рекомендаций и характеристик, которые затем приходится отрабатывать. Что изменилось в сравнении с тем, что описал Восленский ещё в 1970 г. [3]? Смириться с этим, значит потворствовать коррупции, ослаблять государство.

Модернизация кадровой политики требует избавиться от долгого пребывания на должностях руководителей, которые неэффективны. В наибольшей степени это относится к тем, кто работает с людьми и принимает решения. Особенно, если руководство, власть, контроль над другими людьми начинают доставлять им «административный восторг» [5, с. 38]. Когда стремление к доминированию и личному упоению властью преобладают, то возникает угроза психическому здоровью руководителей в виде профессиональной деформации, управленческой эрозии и эмоционального выгорания. Профилактика этого состоит в ротации кадров.

Дополнительно требуется антикоррупционная подготовка профессионалов с высшим образованием. Их специальности должны соответствовать ожиданиям рынка труда, а оценка качества их подготовки должна защищать от «функциональной неграмотности» [12]. Важно преодолеть расхождение образования и деятельности, противопоставление научной и практической деятельности. Лица с высшим образованием должны на

практике не приспособляться к ситуации, а уметь применять знания и излагать свои мысли письменно и устно [10]. Эмпирические исследования в Центре показали, что существует корреляция между модернизацией образования, качеством инновационной политики, с одной стороны, и уровнями бюрократизации и коррупции, с другой, что наглядно видно на диаграмме [8, с. 4]. Это требует глубокого анализа проблемы профилактики коррупции.

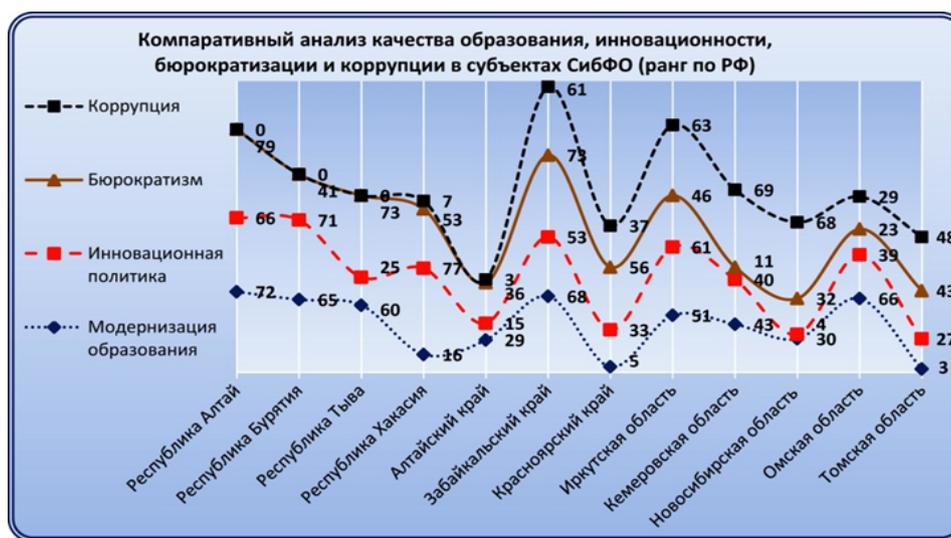


Рис. Компаративный анализ качества образования, инновационности, бюрократизации и коррупции в субъектах СибФО (ранг по РФ)

Нет задачи затрагивать борьбу с коррупцией, как цель органов надзора, правопорядка, следствия и суда. Указ Президента «О национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» успешно выполнен [15, 17]. Т.е. по наказаниям мы впереди планеты всей.

В противодействии коррупции главной мерой признаётся и профилактика коррупции – предупреждение коррупции, в т.ч. деятельность «по выявлению и последующему устранению причин коррупции» [16]. Субъектами профилактики рассматриваются: государство в лице федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также институты гражданского общества, организации и физические лица в пределах их полномочий.

Ответственность за профилактику коррупции остаётся на правоохранительных органах. При этом, она стала для них повседневной формальностью из-за методологической сложности, междисциплинарности, наукоёмкости и системности. Отсюда: сочинительство правоохранителями «парадных» отчётов, «телефонное право», борьба за «честь мундира», извращённое понимание коррупции, морально-психологическое раздвоение сотрудников, их перерождение в «оборотней», и в итоге, падение доверия граждан к власти и т.п.

Общую победу над коррупцией так не достичь. Коррупция сама ведёт активное наступление на правоохранительные органы, государственных деятелей, политическую систему и государство. Иначе – это «террор верховой», удары по руководящим кадрам противника, как описано в концепции «мятеж-войны» Евгения Месснера [13, с. 91, 100–101]. Т.е. коррупция становится фактором дестабилизации обществ, смены режимов, оружием информационной и гибридной войны одних стран (групп стран) против других.

Первое условие антикоррупционной модернизации – она должна формировать специалистов с антикоррупционным сознанием. Второе условие – должны быть созданы антикоррупционные условия и обстоятельства, включая воспитание в семье, гражданское общество, науку, образование, госслужбу, СМИ и инновационную экономику. Третье условие – требует изменений формальная структура и содержание функций госорганов. При этом кто-то должен поддержать и осуществлять эти перемены. Ими могут быть конкретные государственные деятели и специалисты, обладающие полномочиями, нацеленными на борьбу с коррупцией, инновации и изменения. Понятно, что власть должна будет начать с себя.

Чтобы изменения не повторяли прошлое под новыми наименованиями, нужно чтобы в их основу была положена иная методология. Она может быть оригинальной или развивать четыре методологических подхода: атрибутивно-субстанциальный; контекстуальный; мультипарадигмальный; реляционный. Определённо можно сказать только то, что она может стать приводом автоматического управления, инновационным, системным, сетевым, крайне эффективным механизмом перемен (с кумулятивным, мультиплицирующим и синергетическим эффектами). Достигнуто это может быть в результате новой организации прикладной науки.

В проекте Сколково, технопарках, наукоградах, технополисах, ТОРах, грантовых, инновационных программах и т.п. не предусмотрена прикладная общественная наука. Это результат недооценки её физикализма, связи с NANO– и HIGH-технологиями, естественными, математическими и техническими науками. Российские учёные не случайно дополнили NBIC-конвергенцию социальными технологиями – Socio (NBICS), иначе какой смысл в шестом технологическом укладе, если общественное развитие будет отставать и сдерживать нано-, био-, информационные и когнитивные технологии [1, 18]. Прикладная общественная наука нуждается в реструктурировании в системе РАН и научно-технической политике государства. В вузах важно развивать новые прикладные дисциплины и направления подготовки «Математические методы в общественных науках», «Кратология», «Электология» и др. Это повысит востребованность в новых кадрах с высшим образованием и социальных учёных-прикладников.

Для коренных перемен в профилактике коррупции со стороны государства и качественных изменений в борьбе с коррупцией правоохранительных органов предложена к реализации новая концепция «Антикоррупционной кадровой политики в Российской Федерации» на новой методоло-

гической основе (сокр. АНТИКОР РФ) [6]. Она основывается на достижениях мировой науки, соответствующей им современной методологии, опирается на междисциплинарные взаимодействия. Входящие в неё программы (проекты) и сопряжённые с ними частные проекты (модули) разных сфер деятельности имеют свойства: инновационности, инфраструктурности, модульности, системности, социальной значимости и эффективности.

На уровне «государства» концепция дополняет профилактику коррупции проектом «Государственной кадровой службы Российской Федерации» (сокр. ГКС РФ), как федерального органа исполнительной власти в структурно-правовой форме федеральной службы, для системной реализации инновационной государственной кадровой политики на новой методологической основе [6]. Для эффективного функционирования ГКС РФ предназначается инновационный программный продукт – «Государственная автоматизированная система «Кадры» (сокр. ГАС РФ «Кадры» при ГКС РФ) [6]. Сформируется «Единый кадровый резерв Российской Федерации» с федеральным, региональным и муниципальным уровнями, включающий госслужащих и бюджетников, начиная с бюджетного образования в вузах [6]. С этим будет связана и реструктуризация Правительства России и правительств в субъектах Федерации с учётом специфики и структуры экономического потенциала территорий. Предлагается образование нового «Министерства креативной индустрии РФ» (МИНКРИН РФ) и его региональных подразделений [6]. Это позволит переориентировать региональную экономику и вовлечь в бюджет новые источники доходов, в т.ч. связанные с новым потенциалом социального образования и прикладной науки. Для муниципальных образований разработан проект «Регион (город, район) инноваций». И другие.

На уровне «институтов гражданского общества, организаций и физических лиц» концепция предлагает опереться на новые общественные, неправительственные, некоммерческие структуры, специально создаваемые для преодоления негативных тенденций, решения конкретных проблем и достижения ожидаемых результатов. Проекты включают общероссийские и региональные структуры в сфере гражданских, информационных, молодёжных, научных, образовательных, правозащитных, электоральных и других отношений [6].

К субъектам противодействия коррупции в России предлагается добавить систему общественной (социально-политической) прикладной науки. В качестве авангарда такой работы планируется учреждение сетевого «Института общественного развития Российской Федерации» (ИНО-БРАЗ РФ) как механизма разработки, экспертизы и диффузии общественных инноваций, самореализации интеллектуальной элиты в социально значимых изысканиях [6]. Он будет представлен филиалами (представительствами) в субъектах, на условиях частно-государственного партнёрства и совместного федерально-регионально-отраслевого финансирования на этапе стартапа. Далее предусматривается самостоятельная некоммерческая деятельность по разработке и реализации прикладных проектов, включая и коммерческие.

На данном этапе ожидается государственная и частная поддержка в реализации проектов, которые могут стать самым значимым антикоррупционным вкладом в дальнейшее суверенное, импортозамещаемое и инновационное развитие России.

Литература

1. Александров В. В. Инфокоммуникация: конвергенция технологий NBICS... // Информ.-измерит. и управл. системы. 2012. № 5. Т. 10. С. 15–23.
2. Ашин Г. К. Курс истории элитологии. М., 2003. 302 с.
3. Восленский М. С. Номенклатура. Господствующий класс Сов. Союза. М., 1991. 624 с.
4. Джилас М. «Новый класс» // Лицо тоталитаризма; пер. с сербо-хорв. П. А. Щетинин, Е. А. Полак, О. А. Кириллова. М., 1992. С. 159–360.
5. Достоевский Ф. М. Бесы. М., 2010.
6. Ильин С. В. Антикоррупционная кадровая политика в Российской Федерации: науч.-прикл. проект. Байкальский Аналитический Центр. Иркутск, 2016. 43 с. (передан Президенту РФ В. В. Путину 19.04.2016 г.).
7. Ильин С. В. Выборы-99: доверие во искупление прошлого // Байкальская политика 2000 (Иркутск), 1999. Вып. № 15.
8. Ильин С. В. Компетентность против коррупции // Право выбора. 2013. № 6.
9. Ильин С. В. Электология – новая наука о выборах // Право выбора. 2013. № 7.
10. Лесохина Л. Н. Образование в структуре человеческой деятельности : дис. ... д-ра пед. наук. СПб., 1991. 328 с.
11. Невежин В. А. «Застольные речи Сталина: док. и материалы. М.; СПб., 2003.
12. Тощенко Ж. Т. Парадоксальный человек: моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 427–438.
13. Хочешь мира, победи мятежевойну!: Творч. насл. Е. Э. Месснера / под ред. В. И. Марченкова; сост. И. В. Домнин. М., 2005.
14. Masterman M. The Nature of a Paradigm // In Lakatos, I., Musgrave, A. Criticism and the Growth of Knowledge, Proceedings. Cambridge, 1970. Vol. 4 (3 ed.). Pp. 59–90.
15. Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 г., утв. Указом Президента РФ № 147 от 01.04.2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40657> (дата обращения: 17.02.2018).
16. Федеральный закон «О противодействии коррупции» № 273-ФЗ от 25.12.2008, ред. от 28.11.2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28623> (дата обращения: 19.02.2018).
17. Чайка Ю. Я. Выступление на расширенном засед. колл. Генпрокуратуры РФ 15.02.2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863> (дата обращения: 17.02.2018).
18. Converging technologies for improving human performance / Roco M.C. and Bainbridge W.S., eds. Arlington. 2002. 424 p. Web version [Электронный ресурс]. URL: http://www.cuttingthroughthetmatrix.com/articles/NBIC_pre_publication.pdf (дата обращения: 19.02.2018).